

Auf der Suche nach friedlicher Koexistenz: Modelle zur Bearbeitung ethno-nationaler Konflikte in Europa

Schneckener, Ulrich; Senghaas, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneckener, U., & Senghaas, D. (1997). *Auf der Suche nach friedlicher Koexistenz: Modelle zur Bearbeitung ethno-nationaler Konflikte in Europa*. (InIIS-Arbeitspapiere, 8). Bremen: Universität Bremen, FB 08 Sozialwissenschaften, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67151-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

ULRICH SCHNECKENER UND DIETER SENGHAAS

AUF DER SUCHE NACH FRIEDLICHER KOEXISTENZ

MODELLE ZUR BEARBEITUNG ETHNO-NATIONALER
KONFLIKTE IN EUROPA

InIIS-Arbeitspapier Nr. 8/97

Institut für Interkulturelle und Internationale Studien
(InIIS)
Universität Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen

Inhalt

1.	Minderheiten und Nationalstaat	3
2.	Voraussetzungen für Koexistenz	5
2.1	Vertrauensbildende Maßnahmen versus Sicherheitsdilemma	5
2.2	Empathie versus Ethnozentrismus	6
2.3	Horizontenerweiterung versus autistische Selbstverblendung	7
2.4	Problemlösungsorientierung versus Nullsummenmentalität	7
3.	Modelle der Koexistenz und der Konfliktregulierung	8
3.1	Minderheitenrechte	9
3.2	Bilateraler Minderheitenschutz	15
3.3	Territoriale Lösungen	18
3.4	Konkordanzdemokratie	24
3.5	Sezession und Teilung	28
4.	Schlußfolgerung: Koexistenz durch Lernprozesse	32
	Literatur	35

1. Minderheiten und Nationalstaat

Die europäische Geschichte des 20. Jahrhunderts kennt viele "Tragödien". Doch eine davon wurde ihr ständiger "Begleiter" durch alle Jahrzehnte: Die Rede ist von der fast schon notorischen Ausgrenzung und Diskriminierung kultureller Minderheiten, die in gewisser Weise dem Konzept des "Nationalstaates" zuwiderlaufen. Dessen Grundidee besteht in der Annahme, daß der Staat, d.h. ein politischer Verband, und die Nation, d.h. eine bestimmte kulturell-symbolische Einheit, deckungsgleich sein sollen. Der Imperativ lautet, so der Historiker Alfred Cobban, "every separate national culture must, on this theory, be a state in embryo, and the ideal of every state should be to embody a single culture-nation" (1969: 110-111). Im Gefolge der Parole des 19. Jahrhunderts, "jede Nation ein Staat, jeder Staat ein nationales Wesen"¹, entstand das "Minderheitenproblem" bzw. die "Nationalitätenfrage", wie es noch zur Jahrhundertwende hieß. Die Vorstellung von "Minderheiten" gewann insofern erst begrifflich und empirisch an Bedeutung, als sich das Konzept vom "Nationalstaat" als Ordnungsprinzip zunächst in Europa und später weltweit durchsetzte. Dieser Zusammenhang wird daran deutlich, daß der Begriff "Minderheit" im Rahmen internationaler Politik bzw. internationalen Rechts erstmals bei der (national-)staatlichen Neuordnung Europas nach Ende des Ersten Weltkrieges auftauchte. Die Pariser Vorortverträge teilten, wie es Hannah Arendt formulierte, die Nationen in "Staatsvölker" einerseits und "Minderheiten" andererseits auf (1986: 424), die wiederum unter den besonderen Schutz des Völkerbundes gestellt wurden, was ihre Sonderrolle nachdrücklich unterstrich.

Bei diesem Minderheitentyp handelt es sich um ethno-nationale Gruppen, die typischerweise **nicht** gewandert sind, d.h. ihr Siedlungsgebiet nicht verlassen haben, die jedoch (a) durch die Verschiebung von Territorialgrenzen aufgrund von Verträgen, (b) durch territoriale Eroberungen, oder (c) durch die Neugründung von Nationalstaaten in einer Gesellschaft leben, in der sie die zahlenmäßige Minderheit stellen und von der sie sich durch bestimmte kulturelle Merkmale sowie eine "eigene" Geschichte (*ethno-history*) unterscheiden.² Bis heute sind diese Mehrheit/Minderheit-Konstellationen typisch für eine Reihe von ethno-nationalen Spannungen, die nach dem Ende des übergeordneten Ost-West-Gegensatzes erneut – wie nach 1918 – an Aufmerksamkeit gewannen. Blickt man auf eine ethnographische Karte Europas, so wird man kaum ein Land finden, in dem es keine nationalen Minderheiten gibt, geschweige denn, wo es in der Vergangenheit nicht zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsgesellschaft gekommen ist. Historisch betrachtet sind solche Spannungen keineswegs eine ost- oder südosteuropäische Angelegenheit, wo sich mit der Auflösung der Sowjetunion und dem Zerfall Jugoslawiens aktuell zahlreiche ethno-nationale Konflikte gewaltsam entluden,

1 Diese Formulierung stammt vom Schweizer Staatsrechtler Johann Caspar Bluntschli (1801-1881), der allerdings selbst ein Befürworter "multi-nationaler" Gemeinwesen war: "Die höchste Staatsbildung beschränkt sich nicht auf eine einzelne Nationalität, sondern verbindet verschiedene nationale Elemente zu einer gemeinsamen menschlichen Ordnung" (Bluntschli: "Nation und Volk, Nationalprinzip", in: Deutsches Staats-Wörterbuch, Bd. 7, 1862).

2 Dieser Minderheitentyp unterscheidet sich von "klassischen" Einwandererminderheiten in erster Linie durch seine spezifische Entstehungsweise. Francis sprach daher von "group formation as a result of migration" und "group formation as a result of annexation", vgl. Francis (1976: 172-213, 1965: 124).

sondern vielmehr ein Kennzeichen europäischer Staats- und Nationsbildungsprozesse seit spätestens dem 19. Jahrhundert.

Die staatlichen Politiken zum Umgang mit ethno-nationalen Minderheiten, ob nun in West- oder Osteuropa, lassen sich dabei in drei Kategorien unterscheiden: *Eliminierung*, *Kontrolle* sowie *Anerkennung* von kultureller Differenz. Bei den ersten beiden Strategien handelt es um eine *einseitige* Politik von seiten der dominierenden Mehrheit, vertreten durch eine Zentralregierung, bei der letzten Kategorie wird dagegen ein *beiderseitiger* (Verhandlungs-) Prozeß unterstellt.

Die Strategie der *Eliminierung* zielt darauf ab, kulturelle Differenz innerhalb eines Staates zu beseitigen, d.h. als Ergebnis wird eine größere kulturelle "Homogenität" des Gemeinwesens angestrebt. Dabei reichen die Formen von Maßnahmen zur Zwangsassimilation, besonders signifikant im Bereich der Religion und der Sprache³, über gewaltsame Vertreibungen oder Zwangsumsiedlungen⁴ bis hin zu den Extremfällen von Genozid und "Ethnozid".

Bei der Strategie der *Kontrolle* verfolgt die Mehrheit das Ziel, die Minderheit systematisch von der Teilhabe an politischer bzw. ökonomischer Macht auszuschließen, wobei die bestehende kulturelle Spaltung der Gesellschaft weder geleugnet wird, noch wird ernsthaft versucht, sie zu eliminieren. Ziel ist es primär, die eigene Machtposition in Form einer hegemonialen Stellung gegenüber der Minderheit abzusichern, wobei dies sowohl unter autoritären als auch (mehrheits-)demokratischen Vorzeichen geschehen kann.⁵

Bei der dritten Strategie wird die Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit grundsätzlich "anerkannt". Beiden Seiten ist jedoch im Unterschied zur Kontrolle bewußt, daß mit dieser *Anerkennung* praktisch-politische Konsequenzen verbunden sind. Das Ziel besteht darin im Rahmen von Aushandlungsprozessen, Formen der Koexistenz zu etablieren und zu praktizieren.

Die beiden ersten Methoden, *Eliminierung* und *Kontrolle*, versprechen – ganz abgesehen davon, daß sie sich aus der Perspektive eines liberalen Rechtsstaates wohl schwerlich rechtfertigen lassen – in aller Regel keine dauerhafte Konfliktlösung. Sie dienen lediglich einer zeitweisen *autoritären Eindämmung*, selbst wenn sie formaldemokratisch abgesichert sein sollten, und führen letztlich zur einer "Chronifizierung" des Konflikts, wie sich an zahlreichen Fällen ablesen läßt, wo sich aufgrund historischer Ungerechtigkeiten ethno-nationale Spannungen über Generationen erhalten und aufbauen. Formen der Eindämmung wie etwa Versuche der Zwangsassimilation oder der hegemonialen Kontrolle sind nur dann einigermaßen "verlässlich" (aus Sicht der Mehrheit), wenn die jeweilige Gesellschaft bzw. die

3 Das Erlernen und der Gebrauch der eigenen Sprache im öffentlichen (unter Umständen auch im privaten) Bereich wird von staatlicher Seite zunehmend durch spezielle Sprachen-, Schul- bzw. Namensgesetzgebung verunmöglicht, diffamiert, rechtlich eingeschränkt oder sogar verboten. Vgl. dazu Puschmann (1996).

4 Zu Vertreibungen und Umsiedlungen im 20. Jahrhundert, siehe De Zayas (1989). In diese Kategorie gehört auch der bilateral vereinbarte Bevölkerungsaustausch, wie z.B. im Falle von Griechenland und Bulgarien (1919), Griechenland und der Türkei (1923), Deutschem Reich und Italien (1939), Tschechoslowakei und Ungarn (1946) sowie Jugoslawien und Ungarn (1946).

5 Zwei Beispiele für die Anwendung dieser Strategie bei ethnischen Konflikten sind Nordirland (Stormont System, 1920-62) und Zypern (1964-74).

betroffene Minderheit über ein geringes Ausmaß an Politisierung verfügt. Im europäischen Kontext dürfte es am Ende dieses Jahrhunderts schwer sein, eine derartige Ausgangslage zu finden, wie sie im 18. und 19. Jahrhundert noch für weite Teile des Kontinents die Regel war. Ist jedoch eine Gesellschaft schon in einem Prozeß der Politisierung begriffen bzw. schon erheblich politisiert, haben autoritäre Zwangs- und Eindämmungsmaßnahmen keine Aussicht auf dauerhaften Erfolg.

Es bleibt als einzig realistische Perspektive für die Regelung ethno-nationaler Konflikte die wechselseitige *Anerkennung* im Rahmen von Modellen der friedlichen Koexistenz. Im Zentrum der Konfliktbearbeitung steht dabei die Herbeiführung von Rahmenbedingungen, die eine verlässliche Verwirklichung und Wahrung eigener (kultureller) Identität ermöglichen. In diesem Beitrag wird daher auf die Bandbreite konstruktiver Verregelungsmöglichkeiten hingewiesen, die die Eskalationsspirale ethno-nationaler Konflikte unterbrechen und langfristig beenden können.

Im ersten Teil werden vier Voraussetzungen für Koexistenz genannt, die als Kontexte für aufeinander aufbauende "Lernschritte" verstanden werden können. Der zweite Teil stellt verschiedene verfassungspolitisch-institutionelle Arrangements der Koexistenz vor, deren Möglichkeiten und Risiken bei der Konfliktregulierung anhand von exemplarischen Fällen gegeneinander abgewogen werden. Diese *modi vivendi* des Zusammenlebens können, so die These, zur Herausbildung von Empathie beitragen und ermöglichen einen Einstieg in eine "Horizontenerweiterung" der Akteure: Ihre behutsame und schrittweise Implementierung kann jene kollektiven Lernprozesse in Gang setzen, die die Kooperationsbereitschaft fördern und allmählich aus der Sackgasse "autistischer Selbstverblendung" hinausführen.

2. Voraussetzungen für Koexistenz

Im folgenden sollen diejenigen vier Bedingungen umrissen werden, die in ethno-nationalen Konflikten auf dem langwierigen und mühsamen Wege zur friedlichen Koexistenz bedeutsam sind:⁶ Es handelt sich dabei um die Herausbildung und praktische Wirksamkeit von vertrauensbildenden Maßnahmen und von Empathie, weiterhin um die konstruktiven Folgewirkungen, die aus einer Horizontenerweiterung der Konfliktparteien sowie aus einer Problemlösungsorientierung resultieren.

2.1 Vertrauensbildende Maßnahmen versus Sicherheitsdilemma

Wenn es richtig ist, daß die Eskalation ethno-nationaler Konflikte, nicht anders als Konflikte in der internationalen Politik, ein strukturelles grundlegendes Sicherheitsdilemma entstehen läßt, also "Anarchie" zur Folge hat, dann sind für die Einhegung solcher Konflikte analog zur internationalen Politik vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen erforderlich. Mit solchen Maßnahmen werden bekanntlich erste Schritte in Richtung auf die Herstellung von

6 Vgl. dazu auch Senghaas (1992: 116-138).

Erwartungsverlässlichkeit getan. Sie sind insbesondere dann erforderlich, wenn sich die Konfliktparteien mit Munition versorgt und möglicherweise militärähnliche bzw. militärische Auseinandersetzungen schon eingesetzt haben. Dann spielen die wechselseitigen Beobachtungen sowie die Überwachung der "Streitkräfte", ihrer Logistik und Bewaffnung eine ebenso wichtige Rolle wie symbolische Maßnahmen zur Vertrauensbildung.

Und wiederum nicht anders als in der internationalen Politik kommen friedensstrategische Gesichtspunkte, wie sie beispielsweise einst im Konzept des Unilateralismus und des Gradualismus ausgearbeitet worden sind, zum Tragen: Wer ist als erster zu einseitigen Schritten der Vertrauensbildung bereit? Wer durchschlägt den gordischen Knoten? Wer macht einen Zug in Erwartung einer konstruktiven Antwort? Werden weitere Schritte in die gleiche Richtung ins Auge gefaßt, auch wenn eine solche Antwort ausbleibt? Wann sollten symbolische Gesten in förmliche Vereinbarungen übersetzt werden? Diese Fragen haben jahrelang Analytiker der internationalen Politik bewegt; sie sind nicht weniger relevant bei der Analyse virulent gewordener ethno-nationaler Konflikte.

Konzeptuell folgen in der Analyse internationaler Politik auf vertrauensbildende Maßnahmen die Rüstungskontrolle, dann die Abrüstung und schließlich der Aufbau nicht-offensiv ausgelegter Verteidigungskapazitäten, insbesondere natürlich die Einrichtung von Institutionen zur friedlichen Streitbeilegung und zur Vorkehrung für kooperative/kollektive Sicherheit. Auch im Hinblick auf diese weiteren Schritte kann die innergesellschaftliche Analogie zur internationalen Politik bedacht werden: *Rüstungskontrolle* im Sinne der Überwachung der Sicherheitsapparate der Konfliktparteien, *Abrüstung* im Sinne der Entmilitarisierung innergesellschaftlicher Konflikte, *nicht-offensive Verteidigung* im Sinne beiderseits akzeptabler Sicherheitsvorkehrungen, *friedliche Streitbeilegung* als Mittel für die gewaltlose Regelung von Konflikten und *kollektive Sicherheitsmaßnahmen* als Notressource für den Fall, daß doch Gewalt ausbrechen sollte – sie alle sind Vorkehrungen und Maßnahmen, die zu einer Entdramatisierung ethno-nationaler Konflikte und perspektivisch zu ihrer Entmilitarisierung beitragen können. Entsprechende Vorgänge zu Beginn der Kriege auf dem Boden des ehemaligen Jugoslawien lassen die erstaunlicherweise selten diskutierte Analogie deutlich werden, übrigens auch die analogen erheblichen Schwierigkeiten, die sich bei Bemühungen um praktisch relevante Vertrauensbildung zeigen.

2.2 Empathie versus Ethnozentrismus

Einführendes Verständnis (Empathie) zu erwarten, während Ethnozentrismus sich vertieft, ist paradox und dem tatsächlichen Eskalationsprozeß zuwiderlaufend. Aber Koexistenz ist ohne ein *wechselseitiges Verstehen* der jeweiligen Problemlagen und ohne wechselseitige Anerkennung der Belange unterschiedlicher Gemeinschaften nicht erreichbar.

Während Ethnonationalismus in aller Regel leicht in Überwertigkeitsbewußtsein und Unfehlbarkeitsglauben umschlägt – darin besteht ja seine Lernpathologie, erfordert Koexistenz die Anerkennung des Lebensrechtes und der Eigenwertigkeit des Anderen und damit die Relativierung der eigenen Position. In der oft beobachtbaren Zwangsassimilation, in innerstaatlich organisierter Deportation, in Vertreibung und im Grenzfall im Völkermord kommt das schiere Gegenteil solcher Anerkennung von Lebensrechten zum Ausdruck.

Jedoch, Empathie zu entfalten, zu fördern und zu erweitern ist ein Grunderfordernis gedeihlichen Zusammenlebens. Dabei sollte Empathie nicht mit Sympathie verwechselt werden: Empathie und Sympathie können gegebenenfalls zusammengehen, aber Sympathie ist keine Voraussetzung für einführendes Verstehen. Allerdings ist Empathie eine Voraussetzung für eine produktive Konfliktkultur, in der Konflikte offen bearbeitet und nicht autoritär eingedämmt werden. Man muß die Gegenseite verstehen gerade auch dann, wenn man ihre Position nicht teilt. Denn ohne solches Verständnis, vor allem auch der langwierigen historischen Vorgeschichte von ethno-nationalen Konflikten, bleibt eine Blockade in die wechselseitige Kommunikation eingebaut. Wird sie nicht überwunden, gleicht Kommunikation einem verständnislosen Ritual, das nicht selten zur Akzentuierung von Konflikten führt.

2.3 Horizonterweiterung versus autistische Selbstverblendung

Die Eskalation ethno-nationaler Konflikte führt schnell zu emotionaler Selbstbezogenheit, also einem Gruppennarzißmus, sowie zu Engstirnigkeit. Die Kombination von beidem prägt das autistische Milieu, in dem sich solche Konflikte in aller Regel abspielen. In solchem Milieu wird allermeist verkannt, daß es im weiteren Umfeld, also jenseits der unmittelbaren Konfliktakteure, Erfahrungen gibt, die für die Lösung von Konflikten von Nutzen sein könnten. In aller Regel sind die für die Lösung ethno-nationaler Konflikte potentiell nützlichen, andernorts erfolgreich erprobten verfassungspolitischen Instrumentarien und Prinzipien, wie sie unter Punkt 3 dieses Arbeitspapiers im einzelnen dargestellt werden, den Betroffenen praktisch mehr oder weniger unbekannt geblieben.

Pluralistisch organisierte Rechtsstaaten kennen eine Vielzahl von staatlichen und gesellschaftlichen Konfliktlösungsmodalitäten, auf die als inspirierende Ressource für neue Versuche der Konfliktlösung zurückgegriffen werden könnte. Aber vielfach fehlt bereits das Wissen um diesen Sachverhalt, was ebenfalls zu Perspektivlosigkeit beiträgt: Dann bleiben die eigenen Vorstellungen über mögliche Handlungsoptionen begrenzt und dürftig, die eingeschlagenen Strategien phantasielos. Solche Perspektivlosigkeit ist nicht selten der Hintergrund für sich ausbreitende Machtphantasien sowie für eine Aufrüstung des Willens zur Macht mit der Folge tatsächlicher Aufrüstung.

2.4 Problemlösungsorientierung versus Nullsummenmentalität

Die Förderung von Empathie und die Erweiterung konzeptueller Horizonte sind Grundlage für die Orientierung praktischen Handelns an Problemlösungen, dem Gegenteil dessen, was in ethno-nationalen Konflikten in aller Regel zu beobachten ist, einer Nullsummenmentalität. Erfahrungsgemäß sind Problemlösungen leichter zu erreichen, wenn die wechselseitige Existenz anerkannt wird, die Perspektive einer längerfristig zu organisierenden Koexistenz nicht von vornherein als abwegig gilt, und wenn das gesellschaftlich erwirtschaftete Mehrprodukt wächst, der zu verteilende Kuchen also größer wird, was jedoch eine höhere Produktivität und eine zunehmende Effizienz des Wirtschaftens voraussetzt.

Für den Aufbau einer solchen Problemlösungsorientierung hat sich in vielen Fällen die Ausrichtung auf neue übergeordnete Ziele als hilfreich erwiesen. Sie ins Auge zu fassen bedeutet, die produktiven Energien aus einem destruktiv angelegten Teufelskreis zu befreien und umzupolen, um sie für neue Projekte nutzbar zu machen. Wenn der eine das gewinnt, was der andere verliert, gibt es keine gemeinsamen produktiven Lebenserfahrungen. Übersetzt sich aber eine konstruktive Konfliktbewältigung in einen Zugewinn für alle Beteiligten, tritt an die Stelle des Teufelskreises ein "Engelskreis". Dadurch werden frühzeitig die Weichen für ein sich selbst tragendes kooperatives Verhalten gestellt.

Vertrauensbildende Maßnahmen, Empathie, Horizonterweiterung und Problemlösungsorientierung sind gewissermaßen Bedingungen oder Kontexte, in der eine *produktive Konfliktkultur* sich entfalten kann. Konfliktkultur bedeutet die Einhegung von Konflikten vor allem durch entsprechende allseits akzeptierte institutionelle Vorkehrungen und die daraus resultierende Chance, Konflikte konstruktiv zu bewältigen. Das erfordert, anders formuliert, eine entsprechende Mentalität, die Bereitschaft zum Kompromiß, die Fähigkeit zur Koalitionsbildung auf Zeit und die Beachtung institutionalisierter Spielregeln. Vor allem gibt es in ethno-nationalen Konflikten keine Chance für Konfliktregelung ohne eine Anerkennung kultureller Differenz. Diese aber läßt sich auf sehr unterschiedlichem Wege erreichen, wie im folgenden Abschnitt zu zeigen sein wird.

3. Modelle der Koexistenz und der Konfliktregulierung

Die folgenden Modelle basieren auf einer Politik der *Anerkennung kultureller Differenz*. Bereits an diesem Ausgangspunkt macht sich eine Generalkritik fest, die letztlich den friedenspolitischen Gehalt der Modelle rundweg bestreitet. Ein politisches System, so der Vorbehalt, das sich in seiner Organisation und bei der Vergabe von Rechten an den kulturellen Spaltungen ("*cleavages*") der Gesellschaft orientiert, reproduziert und verfestigt diese Differenzen, da existierende "*cross-cutting cleavages*" ausgeblendet werden. Die plurale, ethnisch segmentierte Gesellschaft wird zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Die Ursache von Konflikten wird damit auf die kulturelle Dimension verengt, die eventuell dadurch erst recht an Konfliktpotential gewinnt, weshalb solche Modelle eben nicht dazu führen, den Konflikt dauerhaft einzuhegen.

Doch die Alternative, die die Kritiker implizit nahelegen, nämlich bekundete, kulturelle Differenzen in ihrer politischen Bedeutung schlicht zu negieren oder zumindest nicht angemessen zu beachten, dürfte dem Problem kaum gerecht werden. Denn eine "Politik der Differenz" beginnt dann, so Michael Walzer (1992: 229), "wenn eine Gruppe von Menschen (...) auf ihren Wert als Gruppe, auf der Solidarität ihrer Mitglieder besteht und irgendeine Form öffentlicher Anerkennung fordert". Die damit artikulierte Differenz ist real, sie ist "ein Kennzeichen der sozialen Welt, und von nun an wird jede Weigerung, sie anzuerkennen, selbst als ein Akt der Unterdrückung anerkannt werden" (1992: 230). Das entscheidende Ziel der Modelle besteht darin, über den mühsamen Weg von Anerkennung, Verhandlungen und Verregelungen Lernprozesse bei den Beteiligten zu initiieren, die erstens die Kooperationsbereitschaft erhöhen und zweitens die zuvor anerkannten kulturellen

Differenzen schrittweise überwinden bzw. relativieren helfen. Wenn überhaupt, dann trägt gerade die mit der öffentlichen Thematisierung verbundene Anerkennung mittelfristig zur Entpolitisierung, zumindest aber zur "Ent-Dramatisierung", kultureller Unterscheidungen bei – und sicherlich nicht ihre Negierung.

3.1 Minderheitenrechte

Die *Garantie spezieller Rechte für Minderheiten* ist die grundlegendste Variante einer Politik der Anerkennung. Die rechtliche Verankerung geschieht innerhalb der Verfassung, durch ein besonderes Minderheitengesetz und/oder im Rahmen bestimmter Einzelgesetze (z.B. Sprachengesetz, Schulgesetzgebung, Mediengesetze etc.). Es handelt sich dabei insofern um Sonderrechte, weil sie explizit über die klassischen liberalen Grundfreiheiten hinausgehen. Sie bilden im weitesten Sinne die rechtliche Grundlage für eine kulturelle und politische (Selbst-)Organisation von Minderheiten. Der Vorteil des Instruments liegt vor allem in seiner flexiblen Anwendungsweise, mit der sowohl auf die spezifische ethno-graphische Situation im betroffenen Land als auch auf die Forderungen von Minderheiten reagiert werden kann. Die Vergabe von Minderheitenrechten ist weder abhängig von der Zahl noch von der Siedlungsweise der Gruppen. Sie ist grundsätzlich in jeder Minderheitensituation realisierbar (bis zum gewissen Grad gilt dies inklusive von Einwanderergruppen). Die jeweiligen Rechte lassen sich im Detail spezifizieren und auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Gruppen abstimmen. In der Tat ist die empirische Varianz in diesem Bereich enorm: Die Regelungen unterscheiden sich von Staat zu Staat, sie variieren in Form und Inhalt.

Gleichwohl sind mit diesem Konzept normativ begründete Vorbehalte einerseits und politisch-praktische Probleme andererseits verbunden. Die normative Seite umfaßt dabei im wesentlichen zwei Aspekte, beim ersten droht die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, beim zweiten die der individuellen Freiheit.⁷ Erstens gibt es die Befürchtung, Sonderrechte für Gruppen unterliefen in doppelter Weise das Prinzip der Gleichheit aller Staatsbürger, da zum einen der Zuzug zu den Rechten auf der Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen und nicht auf der Anerkennung als Gleiche vor dem Gesetz basiere, und dies zum anderen zur einseitigen Privilegierung einer Gruppierung und damit zu Ungleichbehandlung führe.⁸ Zweitens, so wird häufig argumentiert, könnten bestimmte Minderheitenrechte mit den Normen "klassischer" liberaler Individualrechte in Konflikt geraten. Dies gilt insbesondere bei einem Recht auf Erhalt kultureller Eigenarten, die möglicherweise Praktiken und Regeln für die Mitglieder der Gruppe beinhalten, die von der Mehrheitsgesellschaft als illiberal oder gar

7 Vgl. zur normativen Debatte den Sammelband von Shapiro/Kymlicka (1997).

8 Dies wäre z.B. der Fall, wenn in einer Gesellschaft unterschiedliche Strafrechtsnormen gelten, weil bestimmten ethno-nationalen Gruppen zugestanden wurde, ihr traditionales Recht in einigen Bereichen zu pflegen. Dies könnte unter Umständen dazu führen, daß man für das gleiche Vergehen unterschiedlich bestraft würde, je nachdem, ob man dieser Gruppe angehört oder nicht. Hinzu kommt, daß die Angehörigen der Gruppe möglicherweise nach Opportunitätsgründen wählen können, ob sie sich nach dem traditionellen Recht oder aber nach dem allgemein gültigen (bürger-lichen) Recht bestrafen lassen, eine Wahlmöglichkeit, die der Mehrheitsbevölkerung nicht offen steht, vgl. Levy (1997: 38-39).

als unmenschlich angesehen werden (z.B. religiöse, rituelle Praktiken, Strafrechtsnormen, Formen des Eigentums, Auffassungen zum Familienleben oder zur Erziehung der Jugend).⁹

Beiden Argumenten liegt jedoch eine zu starke Dichotomisierung zwischen Individual- und Gruppenrechten zugrunde, gepaart mit einem Mißverständnis darüber, was Minderheitenrechte im einzelnen bedeuten. Minderheitenrechte sind zunächst einmal eine *Ergänzung* (und nicht ein Ersatz) der klassischen Grundfreiheiten: Sie dienen zum einen der Realisierung von Gleichheit und Gerechtigkeit, d.h. strukturell benachteiligte Gruppen erhalten bestimmte Sonderkonditionen zum Ausgleich von Ungleichheit. Sie dienen zum anderen der *Anerkennung der kulturellen Identität* von Individuen als einem Wert an sich, es wird dabei – wie im Liberalismus – unterstellt, daß der Schutz persönlicher Identität eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren demokratischer Gesellschaften ist. Während letzteres für die Mehrheitsbevölkerung in der Regel eine unhinterfragte Selbstverständlichkeit darstellt (z.B. ihre Sprache ohne Einschränkung benutzen zu können), bedürfen unter Umständen die Angehörigen von Minderheiten des besonderen Schutzes, um ihre Identität wahren zu können.

Unter Minderheitenrechten sind insofern in erster Linie positive wie negative "Schutzmaßnahmen" vis-à-vis der Mehrheitsgesellschaft zu verstehen. Will Kymlicka unterscheidet daher die Rechte danach, ob sie zur "*external protection*" oder zur "*internal restriction*" einer Gruppe beitragen. Nur im zweiten Fall ergibt sich möglicherweise ein Konflikt mit individuellen Grundrechten, die dann allerdings Vorrang genießen, insofern als ein Angehöriger einer Gruppe nicht gegen seinen Willen gezwungen werden darf, sich bestimmten Praktiken zu unterwerfen, wenngleich man der Gruppe insgesamt durchaus das Recht zugestanden kann, diesen Praktiken nachzugehen.

Im Kontext ethno-nationaler Gruppen in Europa ist allerdings, empirisch betrachtet, die Gefahr von "*internal restriction*" auf der Basis verbriefter Sonderrechte als gering einzustufen. Niemand wird in vorliegenden Minderheitengesetzen gezwungen, eine bestimmte Kultur zu praktizieren, wenngleich eine soziale Kontrolle durch die Gruppe selbst bestehen mag, sich den Regeln und Praktiken der Gruppe entsprechend zu verhalten (dies unterscheidet jedoch ethno-nationale Gruppen keinesfalls von der Mehrheitsbevölkerung). Niemand wird ferner darauf verpflichtet, seine Sprache zu lernen oder zu benutzen, an Wahlen zu Selbstverwaltungsorganen teilzunehmen, etc, aber es wird dem einzelnen ermöglicht, all dieses gemeinsam mit anderen Gruppenmitgliedern zu tun. Minderheitenrechte sind nach diesem Verständnis sowohl individuelle Rechte von *Angehörigen von Minderheiten* als auch "kollektive" Rechte in der Weise, daß einige dieser Rechte nur dann ihren Sinn haben, wenn sie "kollektiv" ausgeübt werden (z.B. Recht auf eigene Kultur, Recht auf Selbstverwaltungsorgane, etc.). In dieser Lesart unterscheiden sich Minderheitenrechte nicht sonderlich von klassischen Freiheitsrechten, deren Zweck gerade darin besteht, die Bildung von Gruppen zu ermöglichen (Versammlungsrecht, Vereinigungsfreiheit etc.) und diese auch in ihrer Substanz, ihrer Identität, zu schützen (z.B. Religions- und Gewissensfreiheit).

9 Die Beispiele für solche Konflikte stammen in der Regel aus dem nordamerikanischen Kontext und beziehen sich auf religiöse Gruppierungen (z.B. Amish-Gemeinschaften) oder auf die traditionelle Lebensweise indianischer Ureinwohner.

Mit Blick auf die folgende Auflistung dürfte das hier vertretene Verständnis von Minderheitenrechten als *gruppenbezogenen Rechten* (und nicht als *Gruppenrechte* im strikten Sinne), die sowohl einen individuellen als auch einen kollektiven Bezug haben, noch deutlicher werden.

**Recht auf Existenz:* Damit wird die Existenz einer (oder mehrerer) nationaler Minderheiten ausdrücklich anerkannt und unter einen besonderen staatlichen Schutz gestellt.¹⁰

**Recht auf Nicht-Diskriminierung und Gleichbehandlung:* Dieses Recht wird Minderheiten analog zu anderen gesellschaftlichen Gruppen eingeräumt, ein entsprechender Passus zum Diskriminierungsverbot findet sich in allen Verfassungen Europas, wenngleich die juristische Auslegung nicht überall identisch ist.

**Recht auf Schutz vor Zwangsassimilation.* d.h. der Schutz vor staatlichen Eingriffen, die darauf abzielen, die Minderheiten an die Mehrheitsbevölkerung zu assimilieren, dazu gehört auch ein Verbot, die ethno-graphische Situation durch eine gezielte staatliche Siedlungspolitik zuungunsten der Minderheit zu verändern.¹¹

**Recht auf Erhalt der eigenen kulturellen Identität sowie Recht auf Tragen des Namens in der eigenen Sprache und Schreibweise,* was bestimmte Schutz- und Fördermaßnahmen von seiten des Staates impliziert.

**Recht auf privaten und öffentlichen Gebrauch der eigenen Sprache,* d.h. eine besondere Sprachgesetzgebung, die auf die Sonderinteressen von nationalen Minderheiten Rücksicht nimmt. Dabei ist insbesondere der Gebrauch der Minderheitensprache bei Behörden und Gerichten zu regeln.¹²

10 Vgl. z.B. die italienische Verfassung, Art. 6: "Die Republik schützt die sprachlichen Minderheiten durch besondere Bestimmungen" sowie die ungarische Verfassung von 1989, Art.68 Abs.1: "Minderheiten sind an der Macht des Volkes beteiligt und gleichzeitig staatsbildende Faktoren", Abs.2: "Die Republik Ungarn gewährt den nationalen und ethnischen Minderheiten Schutz."

11 Aufgrund der Zwangsassimilierung der türkischen und pomakischen Minderheiten in Bulgarien nach 1945 enthält z.B. die neue Verfassung (1991) in Art. 29 Abs.1 ein Verbot der "gewaltsamen Assimilation", dieser Passus darf auch nicht während eines Ausnahmezustandes aufgehoben werden (Art.57 Abs.3). Zum Schutz der ethno-graphischen Siedlungsstruktur können im Extremfall auch die Mobilitätsrechte der Mehrheitsbevölkerung eingeschränkt werden, wie dies z.B. auf den Åland-Inseln der Fall ist, wo relative strikte Zuzugsbestimmungen gelten.

12 Oellers-Frahm (1994: 387-398) nennt für diesen Zweck drei prinzipielle Regelungsmodelle: (a) die Identität von National- und Amtssprache (d.h. keine Zulassung von Minderheitensprachen im Amtsbereich), dieser Fall gilt z.B. für Frankreich, die Türkei, Rumänien, Bulgarien und Griechenland, (b) Gemischtsprachigkeit: durch das Bestehen von zwei oder mehr offiziellen Amtssprachen (Belgien, Schweiz, Finnland), durch die Gleichstellung weiterer Sprachen neben der Amtssprache (z.B. in Italien in den Regionen Friaul-Julisch-Venezien, Aosta-Tal, Südtirol), sowie durch das Recht des einzelnen, seine Muttersprache im Amtsverkehr zu benutzen, wie dies im österreichischen Volksgruppengesetz (1976) und ungarischen Minderheitengesetz (1993) geregelt ist, (c) örtliche Einsprachigkeit zugunsten einer Minderheit (z.B. Regelungen im Schweizer Kanton Graubünden mit einsprachigen Bezirken für die italienische und rätoromanische Minderheit sowie auf den Åland-Inseln). In der Praxis werden diese Modelle je nach Situation kombiniert, wobei häufig eine erhebliche Lücke zwischen der gesetzlichen Regelung und der Realität besteht, was sowohl sprachpolitische als auch praktische (z.B. fehlende Richter mit Kenntnissen der Minderheitensprache) Gründe haben kann.

**Recht auf eigene Schul-, Bildungs- und Kulturpolitik*, um die Minderheitensprache zu erlernen und zu erhalten sowie die Pflege der eigenen Kultur, Identität und Geschichte zu gewährleisten (Schul- und Kulturautonomie). Ein Schlüsselthema ist dabei die Frage des muttersprachlichen Unterrichts.¹³

**Recht auf Information*, d.h. Regelungen über den Zugang zu den Medien und zur Möglichkeit von Radio- und Fernsehsendungen bzw. der Herstellung von Presseerzeugnissen in der Sprache der Minderheit.

**Recht auf Beschäftigung im öffentlichen Dienst*, d.h. Angehörige von Minderheiten dürfen nicht prinzipiell vom öffentlichen Dienst ausgeschlossen werden (Anti-Diskriminierung). Daneben sind Quotenregelungen denkbar, um in den Regionen und Kommunen, in denen die Minderheit hauptsächlich lebt, ihre angemessene Repräsentation im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung zu gewährleisten.¹⁴

**Recht auf eigene Organisation und Vereinigungen*, d.h. die Gründung kultureller, historischer, wissenschaftlicher, etc. Vereine und politischer Parteien der Minderheiten ist ausdrücklich erlaubt und wird unter Umständen mit staatlichen Zuschüssen unterstützt. Mit der Bildung dieser privatrechtlichen Minderheitenvereinigungen kann auch die Übertragung von staatlichen Funktionen und Rechten verbunden sein, d.h. das Erbringen bestimmter Leistungen wird explizit in die Verantwortung der Minderheit selbst gelegt.

**Recht auf politische Vertretung*: Dies betrifft zum einen Sonderregelungen im Wahlrecht zugunsten der Vertretung von Minderheiten in der Legislative. Dazu zählen z.B. der Wegfall von Sperrklauseln für den Einzug in ein Parlament, ein niedrigeres Quorum für ein Abgeordnetenmandat¹⁵, die Zulassung von Listenverbindungen und Wahlabstimmungen sowie die Garantie von Virilstimmen im Parlament.¹⁶ Denkbar ist zum anderen eine institutionalisierte Interessensvertretung im Rahmen der Exekutive, entweder durch Regierungsorgane (Ministerium, Minderheitenausschuß, Sonderbeauftragter) oder durch beratende Gremien, in denen Repräsentanten von Minderheitenorganisationen vertreten sind, wie z.B. im Fall der österreichischen Volksgruppenbeiräte.¹⁷

13 Dabei lassen sich folgende Modelle unterscheiden: (a) Minderheitensprache als Unterrichtssprache in allen bzw. den meisten Fächern (z.B. slowenische Minderheitenschulen in Österreich, deutsche Schulen in Südtirol, italienische Schulen in Slowenien), (b) zwei- oder mehrsprachige Schulen (z.B. zweisprachige Schulen für Ungarn in Slowenien, dreisprachige Schulen für Ladin in Südtirol), (c) Minderheitensprache als zusätzliches Pflichtfach, (d) stundenweiser, fakultativer Unterricht in der Minderheitensprache, vgl. Marauhn (1994: 413-432).

14 Ein Beispiel für diese Methode ist der "ethnische Proporz" in Südtirol (Art. 89 Sonderstatut), wonach bei der Besetzung öffentlicher Ämter die zahlenmäßige Stärke der lokalen Sprachgruppen zu berücksichtigen ist, insgesamt unterliegen etwa 21 500 Stellen diesen Proporzbestimmungen, vgl. Oellers-Frahm (1993: 200-203).

15 Diese Regelung gilt z.B. in Ungarn. Dort ist der Spitzenkandidat einer Minderheitenliste ins Parlament gewählt, wenn er mindestens 3000 Stimmen erhält, üblich sind ansonsten 30-40 000 Stimmen für ein Mandat, vgl. Nolte (1993: 526-527).

16 Nach der slowenischen Verfassung (1991) steht sowohl der italienischen als auch der ungarischen Minderheit ein Mindestsitz in der Staatsversammlung, der Ersten Kammer des Parlaments, zu, vgl. Marko (1994: 333).

17 Zur Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Volksgruppenbeiräte, vgl. Sandford (1996).

**Recht auf verfaßte Selbstverwaltungsorgane (Personalautonomie)*, d.h. Minderheiten erhalten, teilweise auch unabhängig von ihrer Siedlungsweise, die Möglichkeit auf kommunaler, regionaler und/oder gesamtstaatlicher Ebene Selbstverwaltungen ("Minderheitenparlamente") zu bilden, die sowohl die Interessensvertretung der jeweiligen Minderheit gegenüber staatlichen Stellen als auch bestimmte, z.T. hoheitliche Aufgaben übernehmen.¹⁸

**Recht auf ungehinderte Kontakte*: Minderheiten können danach sowohl innerhalb als auch außerhalb des Landes, Kontakte zur Bürgern, Organisationen und Institutionen unterhalten. Dieses Recht ist von besonderer Bedeutung für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Beziehungen von Minderheiten zu ihren "Patronagestaaten".¹⁹

**Recht auf angemessene internationale Repräsentation*, darunter ist eine direkte oder indirekte Vertretung der Minderheit auf internationaler Ebene zu verstehen.²⁰

Aus dieser Auflistung werden jedoch politisch-praktische Probleme ersichtlich, die eher auf der Ebene der Implementierung anzusiedeln sind. Erstens kann sich die Vergabe von Minderheitenrechten als **nicht ausreichend** erweisen, um einen bestehenden Konflikt zu lösen. Dafür kommen mehrere Gründe in Frage:

(a) Bei der Garantie von Minderheitenrechten beschränkte sich die Zentralregierung nur auf die grundsätzlichen Bestimmungen (z.B. Recht auf Existenz, Recht auf Nicht-Diskriminierung), ohne jedoch weitere substanziellere Schutzmaßnahmen, geschweige denn Selbstverwaltungsrechte, zuzugestehen.

(b) Minderheitenrechte wurden "zu spät" konzidiert, d.h. sie mußten der Zentralregierung unter Umständen mit Gewalt abgerungen werden. Was jedoch vor Ausbruch eines gewaltsamen Konfliktes noch als präventives Mittel getaugt hätte, wirkt nun halbherzig und nachgeschoben, da sich im Zuge des Konflikts die Forderungen der Minderheit häufig radikalisierten, so daß sie sich mit bestimmten Zugeständnissen nicht mehr zufrieden geben. Als typische Beispiele für einen solchen Verlauf, in dem die Zentralregierung immer weiter an Glaubwürdigkeit verliert, während die Forderungen der Gegenseite an Radikalität zunehmen, können die Entwicklung in Nordirland Ende der 60er Jahre sowie der Kurden-Konflikt in der Türkei gelten.

(c) Minderheitenrechte sind nicht die passende bzw. alleinige Antwort für die betreffende Minderheitensituation. Dies trifft vor allem auf territorial geschlossen siedelnde Gruppen, die in einem Gebiet eine deutliche Mehrheit stellen (z.B. Albaner im Kosovo, Ungarn in der Südslowakei), und auf sogenannte "Nationen ohne Staat" (wie Schotten, Basken, Katalanen, Flamen oder Wallonen) zu. Hier werden in der Regel weitergehendere politische und wirtschaftliche Autonomierechte gefordert, als sie im Rahmen von Minderheitenrechten realisierbar sind.

18 Beispiele sind der "Rat der Gemeinschaft" der deutschen Sprachgruppe in Belgien, die "Sami"-Parlamente in Finnland, Norwegen und Schweden sowie die Minderheitenselbstverwaltung in Ungarn.

19 Ein entsprechender Passus findet sich z.B. im ungarischen Minderheitengesetz (§§ 13,63) sowie im ukrainischen Minderheitengesetz (Art. 15).

20 Ein Beispiel dafür ist die eigenständige Vertretung Grönlands, der dänischen Färöer-Inseln und der finnischen Åland-Inseln im Nordischen Rat mit jeweils zwei Sitzen.

Das zweite Problem besteht darin, daß Auslegung und Ausgestaltung von Minderheitenrechten einen dauerhaften Streit zwischen Zentralregierung und den Gruppen provozieren können, insbesondere dann, wenn eine Seite ihren Verpflichtungen nicht nachkommt bzw. wenn unterschiedliche Verständnisse darüber existieren, wie diese aussehen. Typische Streitpunkte sind dabei finanzielle Ressourcen (z.B. für den Unterricht in der Minderheitensprache), die Ausweitung von Rechten, das Einfordern konkreter Schutzmaßnahmen von Seiten des Staates sowie umgekehrt die häufig von der Zentralregierung angezweifelte "Loyalität" der Minderheiten. Gerade in der Phase der Implementierung bleibt die Situation überaus fragil. Im ungünstigen Fall könnten diese Debatten das wechselseitige Mißtrauen wiederbeleben, das insbesondere in Mittel-, Ost-, und Südosteuropa im Verhältnis zwischen Mehrheits- und Minderheitsgesellschaft bis in die jüngste Zeit vorherrschte.

Um ein Scheitern zu verhindern, erweist es sich von besonderer Bedeutung, inwieweit die jeweiligen Akteure bereit sind, bei der Implementierung von Minderheitenrechten aus vergleichbaren "erfolgreichen" bzw. "erfolgversprechenden" Fällen zu lernen. "Lehrreich" sind dabei z.B. die Auseinandersetzungen um den Minderheitenschutz in Österreich, wo mit der Verabschiedung des Volksgruppengesetzes (1976) keinesfalls alle Probleme gelöst waren, sondern es im Gegenteil zu Protesten der slowenischen und kroatischen Minderheit und schließlich zu Nachbesserungen kam.²¹ Andere Beispiele für die Garantie umfangreicher Minderheitenrechte sind in Europa neben dem österreichischen Volksgruppengesetz die Sami-Gesetze in Norwegen (1987), Finnland (1992) und Schweden (1993), die neuen Minderheitengesetze in Litauen (1989), der Ukraine (1992), in Estland (1993) und in Ungarn (1993) sowie die Sonderrechte für die ungarische und italienische Minderheit in der slowenischen Verfassung (1991). Die Palette reicht in allen Fällen von sprachlichen und kulturellen Rechten bis hin zu politischen Vertretungsrechten, wobei das ungarische Gesetz mit seiner ausgefeilten Minderheitenselbstverwaltung sicherlich die weitgehendste Regelung enthält.²²

21 Österreich hatte sich bereits im Staatsvertrag von 1955 verpflichtet, der kroatischen und slowenischen Minderheit spezielle Rechte einzuräumen. Die Umsetzung dieser Garantien erwies jedoch in Teilbereichen als unzureichend, insbesondere mit Blick auf die slowenische Minderheit in Süd-Kärnten. Dort kam es 1972 zu beträchtlichen Spannungen zwischen Mehrheit und Minderheit im Konflikt um die Aufstellung zweisprachiger Ortsschilder ("Ortstafelstreit"). Mit dem Volksgruppen-gesetz (VGG) bemühte sich die Regierung um eine umfassende Regelung der Minderheitenfrage, schuf aber gleichzeitig neue Probleme. Für Proteste von Seiten der Minderheiten sorgte insbesondere die sogenannte "25-Prozent-Klausel" (§2, VGG), die festlegte, daß eine Minderheit nur dann als "beträchtlich" gilt, wenn sie ein Viertel der Bevölkerung in einem Gebiet (Kreis) stellt. An diese numerische Grenze wurden zusätzliche Rechte geknüpft, wie eben zweisprachige topographische Bezeichnungen und die Möglichkeit, die Minderheitensprache zu einer lokalen Amtssprache zu machen. Um dies umzusetzen, wurde es notwendig, die genaue Anzahl der Minderheitenangehörigen vor Ort zu ermitteln, was auf erheblichen Widerstand der Kärntner Slowenen stieß. Sie boykottierten letztlich die Volkszählung von 1976, in der nach der Muttersprache gefragt wurde. Die Ergebnisse waren damit unbrauchbar. Die 25-Prozent-Hürde wurde schrittweise gelockert, insbesondere nachdem der Verfassungsgerichtshof 1987 Teile des VGG für verfassungswidrig erklärt hatte. Danach dürfe beispielsweise die Verwendung einer Minderheitensprache nicht von numerischen Kriterien abhängig gemacht werden, vgl. Marauhn (1993). Bis heute sind jedoch einige Streitpunkte, vor allem in der Schulpolitik, die Frage der Ortstafeln und der politischen Vertretung der Kärntner Slowenen, unzureichend gelöst, vgl. Veiter (1990). Über die rechtlichen und historischen Hintergründe des langanhaltenden Konflikts in Kärnten, siehe Haas/ Stuhlpfarrer (1977), Veiter (1980).

22 Im ungarischen Minderheitengesetz sind für jede Minderheit eine "Landesselbstverwaltung" und je nach ethnographischer Lage verschiedene Varianten der örtlichen Selbstverwaltung vorgesehen. Damit wird den Minderheiten ein relatives hohes Maß an Autonomie eingeräumt, obwohl sie in

Während in Österreich, Skandinavien, Ungarn und Slowenien zahlenmäßig relativ kleine Minderheiten von den Sonderrechten betroffen sind, handelt es bei Litauen, der Ukraine und Estland um drei Staaten mit einem hohen Minderheitenanteil mit relativ großen Gruppen,²³ was zeigt, daß die Konzessionsbereitschaft von Seiten der Zentralregierung nicht allein mit der Größe der Gruppen zu erklären ist. Dieser Befund wird nicht zuletzt dadurch erhärtet, daß es auch bei den Fällen, in denen kaum oder gar keine Minderheitenrechte existieren, ebenfalls sowohl Staaten mit großen als auch Staaten mit kleineren Gruppen gibt. In diese Kategorie fallen Frankreich, Griechenland, Albanien und Kroatien (geringer Minderheitenanteil) sowie die Türkei, Serbien, Rumänien, Slowakei und Bulgarien (allesamt relativ hoher Minderheitenanteil), wobei die drei letztgenannten Staaten im Unterschied zu den anderen zumindest über Ansätze eines Minderheitenschutzes verfügen.

Diese Analyse zeigt, daß gerade in den Ländern Südosteuropas, die durch ein hohes ethnisches Konfliktpotential gekennzeichnet sind, die Ablehnung bzw. die überaus schleppende Einführung von Minderheitenrechten am stärksten verbreitet ist. Mit anderen Worten: Dort, wo Minderheitenrechte heute dringend erforderlich wären, ist die Bereitschaft von seiten der Zentralregierungen am geringsten, wobei sich die Gründe im Einzelfall unterscheiden. Als Gemeinsamkeit ist jedoch festzustellen, daß die meisten der genannten Staaten über eine politische Kultur verfügen, der ein staatlicher Zentralismus und die Idee von der "Unteilbarkeit der Nation" zugrunde liegt, die ein "Abweichen" von dieser Norm nicht zuläßt. Dies gilt insbesondere für Frankreich, die Türkei, Griechenland, Rumänien und Bulgarien. Es gilt möglicherweise weniger für Kroatien, Serbien und die Slowakei, wo die Anti-Haltung in der Minderheitenfrage einerseits mit den spezifischen Umständen der jeweiligen Staatsneugründung und andererseits mit einem Selbstfindungsprozeß der kroatischen, serbischen und slowakischen "Nation" zusammenhängen dürfte, zu dem auch bestimmte historische Feindbilder beitragen: in Kroatien gegen Serben, in Serbien gegen Kroaten, Muslime und Albaner, in der Slowakei gegen Tschechen und Ungarn. Ungünstigerweise leben nun gerade Angehörige jener Nationalitäten, die als negative Referenzpunkte für die eigene Identitätsbildung dienen, als Minderheiten in diesen Staaten. Ausgerechnet ihnen Sonderrechte zuzugestehen, verbietet sich für weite Teile der Gesellschaft einschließlich der politischen Elite.

3.2 Bilateraler Minderheitenschutz

Die Existenz sogenannter "Patronagestaaten" erfordert einen besonderen Regelungsmechanismus, der diese Staaten in die Lösung konstruktiv miteinbezieht. Um das Grundproblem zu illustrieren, mag der Verweis auf die ethnographische Situation Südosteuropas genügen, wo in allen Staaten nationale Minderheiten leben, für die ein benachbarter Staat eine "Patronagefunktion" übernehmen kann, gleichzeitig befinden sich

Ungarn nicht über geschlossene Siedlungsgebiete verfügen. Das Minderheitengesetz unterscheidet dabei vier Möglichkeiten: (a) "Minderheitenselbstverwaltung der Siedlung" (§21 Abs.1), die sich dann konstituieren kann, wenn in einer Gemeinde mehr als die Hälfte aller gewählten Mitglieder einer Vertretung Angehörige einer Minderheit sind, (b) "Minderheitenselbstverwaltungsgruppen", (c) "Minderheitenselbstverwaltung des Siedlungsteils", (d) "örtlicher Sprecher der Minderheit", vgl. Sitzler/Seewann (1995: 365ff.).

23 In Litauen liegt der Minderheitenanteil bei 20%, in der Ukraine bei 30%, in Estland etwa bei 39 %.

aber Angehörige der eigenen Titularnation als Minderheit in einem Nachbarland. Im Prinzip sind alle Staaten der Region potentielle "Patronagestaaten".²⁴ Aus Minderheitenkonflikten können dann leicht zwischenstaatliche Konflikte werden, bei denen zumindest eine Seite glaubt, die Interessen ihrer *co-nationals* im Nachbarland vertreten zu müssen. Nationale Minderheiten geraten dabei häufig zwischen die Fronten der beiden Nachbarstaaten und werden unter Umständen in eine Reihe anderer, vom Minderheitenproblem unabhängiger Konfliktfelder (wirtschaftliche Fragen, Grenzziehungen, etc.) hineingezogen.²⁵ Außerdem wird den Minderheiten unterstellt, sie würden das "Geschäft" der "anderen" Seite betreiben, seien illoyal gegenüber dem Staat, in dem sie leben, gleichzeitig werden dem Nachbarstaat irredentistische Absichten bzw. Einmischung in innere Angelegenheiten vorgeworfen. Umgekehrt können Minderheiten die Drohung mit dem "großen Bruder" in der Tat dazu nutzen, um ihre Verhandlungssituation zu verbessern. Die Zentralregierung ist in der Regel jedoch nicht zu Konzessionen bereit, sondern praktiziert eine Politik der "vorbeugenden Unterdrückung" (Offe 1994: 160), gerade um solche Tendenzen zu unterbinden, was wiederum den Nachbarstaat in seinem Bestreben, seine *co-nationals* zu schützen, bestärkt. Diese für bilaterale Minderheitenprobleme typische Eskalationsleiter gilt, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, für Nordirland ebenso wie für den Kosovo.

Ein Ansatz, um solche Eskalationen zu unterbinden bzw. historische Feindschaften zwischen zwei Nachbarn schrittweise beizulegen, ist ein bilaterales Minderheitenschutz-regime auf der Basis von Vereinbarungen oder völkerrechtlichen Verträgen. Die Versuche bilateraler Konfliktregulierung sind in Europa überaus häufig – wenngleich von unterschiedlicher Qualität. In einigen Fällen handelt es sich um mühsam erstrittene Mindeststandards wie z.B. bei den Grundlagenverträgen Ungarns mit der Slowakei und Rumänien (1996), in denen der jeweiligen ungarischen Minderheit einige Sonderrechte in den Bereichen Sprache, Schule und Bildung zugestanden wurden, aber keine politischen Selbstverwaltungsrechte oder Formen der Territorialautonomie.²⁶ In anderen Fällen sind die Vereinbarungen Ausgangspunkt für weitreichende Bestimmungen und Verpflichtungen, wie etwa im deutsch-dänischen Fall (Bonn-Kopenhagener Erklärungen von 1955). Zu einer weiteren Gruppe gehören Fälle, in denen zwei Nachbarstaaten gemeinsam die Verantwortung für die Regulierung eines ethno-nationalen Konflikts in einer Region übernehmen: Dies gilt für Italien und Österreich in Bezug auf Südtirol²⁷ sowie für Großbritannien und Irland mit Blick

24 Österreich, Italien, Ungarn, Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Serbien, Slowenien, Kroatien, Albanien, Bosnien, Makedonien, Griechenland, Türkei, Moldawien und die Ukraine haben zumindest mit zwei, manche sogar mit drei, Nachbarstaaten ein bilaterales Minderheitenproblem.

25 Dies ist z.B. bei der türkischen Minderheit in Griechenland und der griechischen Minderheit in der Türkei der Fall, wo sich Zypern-, Ägäis-, und Minderheitenkonflikt überlagern, vgl. Meinardus (1985).

26 In einer Fußnote wird im rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrag ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der Vertrag weder "kollektive Rechte" noch "any right to a special status of territorial autonomy based on ethnic criteria" enthalte. In einem Interpretationszusatz hat das slowakische Parlament bei der innenpolitisch umstrittenen Ratifizierung des Vertrages (März 1996) deutlich gemacht, daß es der ungarischen Minderheit lediglich individuelle, aber keine kollektiven Rechte zugestehe.

27 Die Grundlage für die bilaterale Konfliktbearbeitung bildete das De Gasperi-Gruber-Abkommen (1946). In den 60er Jahren begannen zwei- bzw. dreiseitige Verhandlungen über ein neues Autonomie-Statut, das schließlich 1972 in Kraft trat, nachdem 1969 sowohl das italienische Parlament als auch der österreichische Nationalrat der sogenannten "Paketlösung" zugestimmt hatten. Beide Seiten vereinbarten zusätzlich, bei Streitigkeiten den Internationalen Gerichtshof

auf Nordirland²⁸. Dabei geht es nicht nur um das Aushandeln einer Lösung, sondern – siehe Südtirol – auch um einen dauerhaften Dialog bei der Implementierung von Vereinbarungen. Ähnliche Schritte, die allerdings voraussetzen, daß beide Staaten auf territoriale Ansprüche verzichten, ist in einer Reihe von weiteren bilateralen Minderheitenkonflikten denkbar – und möglicherweise der einzige Ausweg. Als Beispiele seien hier nur der Zypern- und der Kosovo-Konflikt genannt.

Der entscheidende Effekt der bilateralen Konfliktbearbeitung besteht darin, "daß die jeweiligen Minderheiten in Person der Vertragsstaaten sozusagen Schutzherren erhalten, die eine Schlechtbehandlung der (...) Minderheiten durch deren Staat als Vertragsverletzung rügen können, ohne daß ihnen das völkerrechtliche Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten entgegengehalten werden könnte" (Brunner 1986: 238). Mit anderen Worten: Mit dem Instrument bilateraler Verträge erfolgt eine Abkehr vom Prinzip der Nicht-Einmischung; der Minderheitenschutz und seine Ausgestaltung wird zum zwischenstaatlichen Thema. Die betroffenen Minderheiten können damit nicht länger als "Fünfte Kolonne" eines Nachbarstaates diffamiert werden. Gleichzeitig werden die Minderheiten feststellen, daß die nunmehr anerkannten "Patronagestaaten" nicht immer gewillt sind, alle ihre Forderungen gegenüber dem Vertragspartner durchzusetzen, was auf allen Seiten zu einer moderateren Politik führen könnte.

Damit diese Einwicklung eintritt, sind allerdings bestimmte Grundsätze vertraglich zu vereinbaren, wie dies z.B. beim deutsch-polnischen Vertrag (1990) geschah (vgl. Barcz 1996): (a) Verpflichtungen des (Wohn-)Staates, die den Schutz nationaler Minderheiten, möglichst überprüfbar, garantieren. Das kann vom Verbot der Zwangsassimilierung über konkrete Fördermaßnahmen zum Erhalt der kulturellen Identität bis hin zur politischen Partizipation und Konsultation gehen. (b) Zusammenarbeit bei allen Fragen des Minderheitenschutzes, der als integraler Bestandteil der gutnachbarschaftlichen Beziehungen angesehen wird. (c) Einführung von "Sicherheitsklauseln", die einerseits garantieren, daß die Inanspruchnahme von Minderheitenrechten dem Völkerrecht entspricht und dem einzelnen nicht verwehrt werden kann, andererseits die Minderheiten auf Loyalität gegenüber dem (Wohn-)Staat verpflichten, denn "die Staaten werden in eine weitere Entwicklung (...) nicht einwilligen, wenn nicht gewährleistet wird, daß es dadurch zu keiner Vergrößerung der Gefährdung ihrer politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität kommen würde" (Barcz 1996: 303). (d) Bei einer wechselseitigen Minderheitensituation läßt sich zudem der Grundsatz der "kooperativen Gegenseitigkeit" (Barcz 1996: 303) etablieren, d.h. beide Seiten führen wie im deutsch-dänischen Beispiel analoge Bestimmungen ein.

Der Abschluß solcher Verträge wird vor allem durch zwei Faktoren erleichtert. Der erste besteht in der Verknüpfung des Minderheitenproblems mit anderen Themen bilateraler Kooperation, von der sich beide Regierungen positive Effekte versprechen, so daß der

anzurufen. Erst 1992 erklärten beide Regierungen in einem Schreiben an den UN-Generalsekretär den Streit um Südtirol für beendet, vgl. Oellers-Frahm (1993: 196).

28 Mit dem anglo-irischen Abkommen von Hillsborough (1985) begann im Nordirland-Konflikt eine neue Phase, da Irland erstmals offiziell in den Friedensprozeß einbezogen wurde. Die Bemühungen beider Regierung setzten sich fort in der "Downing Street"-Erklärung (1993), die es "allein dem Volk der Insel von Irland" überläßt, in Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechtes über ein vereinigtes Irland zu entscheiden, vgl. McGarry/O'Leary (1996: 242-276, 327-355).

Minderheitenschutz in den allgemeinen Kontext zwischenstaatlicher Beziehungen "eingebettet" und damit auch ein Stück weit "entpolitisiert" wird (vgl. Barcz 1996: 303). Der zweite Faktor ist die internationale Dimension der Regelung. In vielen Fällen greifen die Vertragspartner bei der Formulierung von Minderheitenrechten auf internationale Standards des Europarates oder der OSZE zurück, die auf diese Weise zum Völkergewohnheitsrecht werden. Der pauschale Bezug zu den entsprechenden Dokumenten erspart unter Umständen langwierige Verhandlungen über die Definition von Gruppen und ihren Rechten, gewährleistet allerdings auch nur einen Mindeststandard. Positiv wirkt sich zudem der Druck europäischer Institutionen aus, die von neuen Mitgliedsländern erwarten, daß sie ihre nachbarschaftlichen Beziehungen geregelt haben.²⁹ Wirkung zeigte dieser Integrationsprozeß vor allem bei den Regierungen in Polen und Ungarn, die seit 1990 mit fast allen Nachbarn Verträge zum Minderheitenschutz abgeschlossen haben.

Dennoch besteht die Gefahr, daß sich beide Seiten nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen können und damit das Problem in gewisser Weise "verschleppen". Dies gilt vor allem bei einer asymmetrischen Konstellation, wie der ungarisch-slowakische Fall zeigt, wo die ungarische Minderheit in der Slowakei zahlenmäßig weitaus größer ist als die slowakische Gruppe in Ungarn. Hier wirkten sich die analogen Verpflichtungen des Vertrages eher nachteilig für die Ungarn in der Südslowakei aus, weil ihre weitgehenderen Forderungen nach Territorialautonomie keine Beachtung fanden. Andererseits sieht die slowakische Regierung nach Abschluß des Vertrages erst recht keine Veranlassung, den Minderheitenschutz über den vereinbarten Mindeststandard hinaus zu erweitern.

3.3 Territoriale Lösungen

Einen höheren Grad an Selbstregierungsrechten bieten territoriale Lösungen. Dabei sind zwei Konzepte zu unterscheiden: *Territorialautonomie* und *Föderalismus*. Im ersten Fall geht es um Sonderregelungen für bestimmte Teilregionen, im zweiten um die territorial-politische Organisation des Gesamtstaates. Während Territorialautonomie eine Form der Dezentralisierung darstellt, beruht der Föderalismus idealiter auf einer poly-zentrischen Struktur. Der systematische Unterschied liegt, so Elazar (1979: 14), darin: "Decentralization implies the existence of a central authority, a central government that can decentralize or recentralize as it desires. (...) In a noncentralized political system power is so diffused that it cannot be legitimately centralized or concentrated without breaking the structure and spirit of the constitution." Mit anderen Worten: Unter Territorialautonomie kann das Delegieren von Machtbefugnissen an eine untere Ebene verstanden werden, das durch einfache Gesetze (Autonomiestatut) ebenso wie durch ein "Verfassungsrecht auf Autonomie"³⁰ geschehen kann. Föderalismus beinhaltet hingegen eine verfassungsmäßig garantierte Machtaufteilung zwischen Gesamtstaat und föderalen Gliedstaaten.

29 Die Europäische Union hat z.B. im Rahmen des "Stabilitätspakts" ("Balladur-Plan") einige Anstrengungen unternommen, um die bilateralen Beziehungen zwischen den Staaten Ostmitteleuropas zu verbessern. Bereits die Bonn-Kopenhagener Erklärungen (1955) zur Regelung des deutsch-dänischen Minderheitenproblems können als "Abfallprodukt" des vorgesehenen Beitritts Deutschlands zur NATO, bei dem die Klärung bilateraler Probleme zur Voraussetzung wurde, verstanden werden, vgl. Ipsen (1996: 272).

30 Siehe z.B. Art. 143 der spanischen Verfassung sowie der 1994 geänderte Art. 52a des finnischen Verfassungsgesetz zur Garantie der Autonomie der Åland-Inseln.

Das Konzept der *Territorialautonomie* bezieht sich auf die Selbstverwaltung für ein bestimmtes Gebiet, meistens auf eine historische Region, in der eine nationale Minderheit die örtliche Mehrheit stellt. Das Modell wird in Europa relativ häufig angewandt. Aktuelle Beispiele sind Südtirol (Autonomiestatute 1948/1972), die finnischen Åland-Inseln (Selbstverwaltungsgesetz 1951), die dänischen Faröer-Inseln (Autonomiestatut 1948), Grönland (Autonomiestatut 1978), Korsika (Autonomiegesetze 1982/1991), die spanischen "Autonomen Gemeinschaften", vor allem das Baskenland, Katalonien und Galizien, die Krim-Republik in der Ukraine³¹, die Gliederung Rußlands in 89 autonome Republiken, Gebiete und Kreise sowie die vorgesehene Territorialautonomie für Transnistrien (Dnjestr-Gebiet) und für Gagausien in Moldawien³². Ferner gibt es Konflikte um bestehende Autonomiegebiete in Georgien (Abchasien, Süd-Ossetien und Adscharien) und in Aserbaidshan (Berg-Karabach). Zudem wird in unterschiedlicher Intensität die Forderung nach Territorialautonomie von verschiedenen Minderheiten sowohl in West- als auch Osteuropa erhoben: Dazu zählen Schotten und Waliser ebenso wie die russisch-sprachige Bevölkerung in Nordestland³³, die ungarische Minderheit in der Südslowakei, die Albaner in Makedonien und die Kosovo-Albaner in Serbien, die die Wiederherstellung der 1990 von der Regierung in Belgrad abgeschafften Autonomie fordern.

Ein Vergleich der Regelungen zeigt, daß sowohl die Kompetenzen, der Aufbau der Selbstverwaltungsorgane (Exekutive und Legislative) und der administrative Status des Gebietes (Bezirk, Region oder Kreis) je nach Fall variieren. Als wichtige Kriterien für den Grad der Autonomie nennt Suksi (1997: 225) die Existenz von gewählten Entscheidungsträgern, die Möglichkeiten der eigenen Gesetzgebung sowie die unabhängige Finanzverwaltung (z.B. durch Steuerhoheit). Während alle genannten Fälle von Territorialautonomie über gewählte Organe verfügen, existiert eine Gesetzgebungskompetenz nur teilweise (z.B. nicht in Korsika) oder nur sehr beschränkt (z.B. Krim-Republik in der Ukraine). Dagegen gibt es in den Autonomiestatuten detailliert geregelte und relativ weitgehende legislative Befugnisse in Südtirol, in Grönland, in den spanischen "Gemeinschaften" oder auf den Åland-Inseln. Die Möglichkeit, eigene Steuern zu erheben, findet sich hingegen kaum. Eine signifikante Ausnahme bildet das Baskenland, das aufgrund traditioneller Vorrechte ("*fueros*") als einzige spanische "*Comunidades*" über eine verfassungsmäßig garantierte Steuer- und Finanzhoheit verfügt.³⁴ In anderen Fällen wird die Frage der Finanzen nach

31 Die Regelungen zur Krim finden sich im "Gesetz über den Status der autonomen Republik der Krim" (1992) sowie in Kap. 17 der neuen ukrainischen Verfassung, in der die autonome Republik als "staatlich-territoriale Organisation der Macht und Selbstverwaltung der Krim-Bevölkerung" bezeichnet wird, vgl. Hoskova (1994: 359).

32 Die moldawische Verfassung (1994) sieht in Art. 111 einen Sonderstatus für Transnistrien vor, allerdings dauern die Friedensbemühungen im Dnjestr-Konflikt noch an. 1994 beschloß das moldawische Parlament ein Autonomiegesetz für das Gebiet der Gagausen, das als "autonome territoriale Einheit" mit besonderer Rechtsstellung definiert wurde, vgl. Troebst (1995).

33 In den nordestnischen Städten Narva und Sillamäe fanden im Juli 1993 selbstorganisierte Referenden zur Einführung einer "national-territorialen Autonomie" innerhalb Estlands statt, die von der großen Mehrheit der Teilnehmer (Wahlbeteiligung lag zwischen 55-61 Prozent) befürwortet wurde. Estlands Gerichtshof hielt die Referenden jedoch für verfassungswidrig, da erstens die Schaffung von autonomen Einheiten keine lokale, sondern eine gesamtstaatliche Angelegenheit und zweitens Territorialautonomie - im Unterschied zur Kulturautonomie - in der Verfassung nicht vorgesehen sei, vgl. Suksi (1997: 244).

34 Vgl. dazu Oeter (1993: 402-403).

einer der drei folgenden Varianten gelöst (Suksi 1997: 229): Die autonome Region wird finanziert (a) aus allgemeinen Steuern, die direkt durch den Staat im autonomen Gebiet eingezogen werden (z.B. Korsika), (b) aus Steuern, die durch den Staat eingezogen werden, und auf die die autonomen Gebiete einen gesetzlichen Anspruch haben (z.B. interterritorialer Ausgleichsfonds in Spanien), (c) aus festgelegten Haushaltszuweisungen durch den Staat (z.B. im Falle der Åland-Inseln). Diese Analyse zeigt, daß die meisten Autonomiegebiete finanziell abhängig von der Zentralregierung sind, was immer wieder Anlaß für Konflikte zwischen den beiden Ebenen bietet.³⁵

Der *Föderalismus* umfaßt die Organisation des Gesamtstaates. Eine Variante besteht darin, daß jeder Teil, auch wenn die Einheiten unterschiedlich groß sind, über die gleichen Rechte und Kompetenzen gegenüber der Zentralregierung verfügt, d.h. der Staatsaufbau symmetrisch ist (*Bundesstaat*). Eine zweite Variante wird *Kantonisierung*, *Regionalisierung* oder auch *semi-föderale Struktur* genannt. Der Unterschied liegt im wesentlichen darin, daß die Beziehungen der Sub-Einheiten im Verhältnis zueinander und zur Zentralregierung asymmetrisch organisiert sind, d.h. sie besitzen unterschiedliche Kompetenzen vis-à-vis der Zentralregierung. In beiden Fällen wird versucht, territoriale und administrative Strukturen analog zur gegebenen Verteilung der Gruppen zu etablieren, so daß politische und ethnische Gliederung idealiter zusammenfallen. Die Praxisrelevanz föderaler Strukturen für die Konfliktbearbeitung zeigt sich sowohl an den aktuellen Friedensplänen für das geteilte Zypern als auch an den Versuch in Bosnien, mittels einer bundesstaatlichen Regelung den Konflikt zwischen den ethno-nationalen Gruppen zu entschärfen.

Der paradigmatische Fall eines *symmetrischen Föderalismus* ist die schrittweise Entwicklung Belgiens zum Bundesstaat mit seinen drei Regionen Flandern (flämisch), Wallonie (französisch) und Brüssel (bi-lingual). Ähnlich gelagert war die ethno-territoriale Aufteilung in der Tschechoslowakei, wo allerdings die Bemühungen um eine Föderalisierung nach 1989/90 letztlich in die Teilung des Staates mündeten. Zumindest formal betrachtet gehörten auch die Sowjetunion und das frühere Jugoslawien zu diesem Typ, wo verschiedene Gruppen zu Titularnationen der einzelnen Republiken wurden und dort auch die Mehrheit stellten (mit Ausnahme von Kasachstan).

Als *asymmetrischer Föderalismus* läßt sich das spanische Modell charakterisieren, wo die Befugnisse der insgesamt 17 "Autonomen Gemeinschaften" uneinheitlich verteilt sind.³⁶ Ähnlich könnte die Entwicklung in Großbritannien verlaufen, wenn Schottland und Wales, wie geplant, eigene Parlamente mit unterschiedlichen Kompetenzen erhalten. In Ansätzen läßt

35 Dies zeigen z.B. die Auseinandersetzungen in Spanien um die Finanzverfassung, vgl. López Pina (1993).

36 Nur sieben Gemeinschaften haben das zulässige Höchstmaß an Zuständigkeiten ausgeschöpft, dabei vier (Katalonien, Baskenland, Galizien und Andalusien) im Rahmen ihrer Autonomiestatute, die Provinz Navarra aufgrund historischer Vorrechte sowie die Kanarischen Inseln und Valencia aufgrund der unilateralen Übertragung von Kompetenzen durch den Zentralstaat. Doch auch innerhalb dieser Gruppe gibt es Unterschiede, wie das genannte Beispiel der baskischen Steuer- und Finanzautonomie zeigt. Zur Entwicklung des spanischen "Autonomiestaates", vgl. Parejo Alfonso (1991), Nohlen/Hildenbrand (1992).

sich eine semi-föderale Struktur auch in Italien erkennen, wo von 20 Regionen fünf über einem Sonderstatus im Kultur-, Sprachen- und Schulbereich verfügen.³⁷

Der Prototyp kantonaler Strukturen, die Schweiz, verbindet hingegen symmetrische und asymmetrische Elemente, da die 26 Kantone auf der Bundesebene formal gleichberechtigt sind, aber die ihnen zustehenden Kompetenzen unterschiedlich stark ausschöpfen. Das Beispiel Schweiz zeigt zudem, daß föderale Strukturen ein hohes Maß an Flexibilität und Lokalität ermöglichen können. Je nach Bedarf wurden neue Kantone gebildet, wie etwa bei der Lösung des Jura-Konfliktes (1975-78), oder die kantonalen Grenzen den sich verändernden Bedürfnissen der Bevölkerung angepaßt.³⁸

Der implizite Imperativ von Territorialautonomie wie Föderalismus, territoriale Grenzen möglichst nach ethnischen Kriterien zu ziehen, ist jedoch keinesfalls unproblematisch. Es läßt sich empirisch feststellen, daß es in keinem der genannten Beispiele, vielleicht mit Ausnahme der autonomen Inseln, gelungen ist, das Minderheitenproblem zu umgehen. Jede Grenzziehung läßt im Gegenteil "neue" Minderheiten entstehen, wobei es sich sowohl um Angehörige der Mehrheitsnation als auch um andere ethno-nationale Minderheiten handeln kann. Ist ersteres der Fall, bedeutet dies eine "doppelte" Minderheitensituation, die möglicherweise konfliktverschärfend wirken kann, weil sich beide Seiten als benachteiligte Gruppierung ansehen und wechselseitig eine Marginalisierung befürchten, was die Konzessions- und Kompromißbereitschaft erheblich einschränken dürfte. Der Südtirol-Konflikt wurde beispielsweise nachhaltig von einer solchen Konstellation geprägt.³⁹ Oder es tritt das gegenteilige Problem auf: Die ethno-territoriale Grenzziehung umfaßt nicht alle Angehörigen der entsprechenden Gruppe, was zu einem dauerhaften innerstaatlichen Irredentismus führen könnte. Ein Beispiel dafür ist Spanien, wo es außerhalb Kataloniens sowohl in der benachbarten Provinz Valencia als auch auf den Balearen eine katalanischsprachige Bevölkerung gibt, ähnliches gilt für das Baskenland und den Westteil Navarras mit seinen baskischsprachigen Bewohnern.⁴⁰

37 Die fünf Regionen mit Sonderstatus sind Sardinien, Sizilien, das Aosta-Tal (französisch-sprachige Minderheit), Friaul-Julisch-Venezien (slowenische Minderheit, friaulische Sprachgruppe) sowie Südtirol.

38 Z.B. spaltete sich 1993 der deutschsprachige, aber mehrheitlich katholische Bezirk Laufenthal vom protestantischen Kanton Bern ab und schloß sich dem Kanton Basel-Land an.

39 In der Provinz Bozen stellt die deutschsprachige Bevölkerung die Mehrheit, die Italiener bilden die örtliche Minderheit, während in der Gesamtregion Südtirol-Trentino die Verhältnisse umgekehrt sind. Das Autonomiestatut von 1948 räumte jedoch nur der Gesamtregion Sonderrechte ein, deren Inhalt und Ausgestaltung zu erheblichen Spannungen zwischen den Sprachgruppen führte. Erst mit dem zweiten Autonomiestatut von 1972 ("Paketlösung") wurde das Problem der "doppelten" Minderheitensituation gelöst, indem die Organe der Provinz Bozen aufgewertet und Kompetenzen von der Gesamtregion auf die Provinz übertragen wurden.

40 In Spanien orientierte man sich bei der Grenzziehung der Autonomen Gemeinschaften letztlich nicht an den Siedlungsgebieten der Sprachgruppen sondern an historischen, administrativen Einteilungen, wenngleich diese Entscheidung bei der Reform des Staates 1977/78 keinesfalls unumstritten war. Sowohl im Baskenland als auch in Katalonien (Konzeption der "Katalanischen Länder") wurden territoriale Ansprüche auf die Nachbarregionen erhoben. Die Verfassung untersagte deshalb in Art. 145 Abs. 1 ausdrücklich den Zusammenschluß Autonomen Gemeinschaften, wenngleich die baskischen Separatisten bis heute den Anschluß Navarras fordern.

Obwohl in der Praxis strikte ethno-territoriale Grenzziehungen in aller Regel unmöglich sind, befördern die Konzepte in gewisser Weise die Vorstellung, wonach sich politische, kulturelle und wirtschaftliche Autonomie einer Gruppe letztlich nur im Rahmen eines "eigenen" Territoriums verwirklichen lasse. Diese Fixierung der Politik auf Territorialfragen kann jedoch überaus unheilvolle Konsequenzen haben. Im schlimmsten Fall, wie in Bosnien, antizipieren die Konfliktparteien die territoriale Logik und schaffen mittels "ethnischer Säuberung" Fakten für spätere Grenzziehungen⁴¹, ähnliches gilt für die Entwicklung in Zypern. Nicht zuletzt aufgrund dieser Erfahrungen wird argumentiert, daß territoriale Lösungen gerade nicht für innerstaatlichen Frieden sorgen, sondern eher Unfrieden stiften, weil sich die gesamte Auseinandersetzung auf die Ebene der Territorialität verlagert. Damit werden Trennlinien politisch aufgeladen und territorial fixiert, nicht aber mögliche Gemeinsamkeiten der Gruppen betont, abgesehen davon, daß Gruppen ohne Territorium eine weitere Benachteiligung zu befürchten haben, wenn Gebietsbesitz eine derart übergeordnete Bedeutung erhält. Gleichzeitig werde einem bestehenden oder sich entwickelnden Sezessionismus Vorschub geleistet, die Anerkennung von Territorialität als legitimer politischer Grenze bestärke letztlich Separatisten in ihren Forderungen nach Eigenstaatlichkeit, so Kritiker des Territorialitätsprinzips.

In der Tat erweist sich das Konzept aus friedenspolitischer Perspektive als eine Gratwanderung. Erstens muß sichergestellt sein, daß sich bei den Beteiligten nicht der Eindruck verfestigt, Minderheitenschutz sei allein an die Frage des Territoriums geknüpft. Territoriale Lösungen müssen vielmehr Sonderregelungen für die "neuen" Minderheiten konzeptionell miteinschließen. Südtirol ist hier erneut ein gutes Beispiel, da in der Provinz Bozen die italienische und, etwas abgeschwächter, die ladinische Minderheit über Sonderregelungen, vor allem im Sprachen-, Schul- und Kulturbereich, verfügen.

Zweitens geht es bei territorialen Lösungen – deutlich stärker als bei der Vergabe von Minderheitenrechten – darum, zwei widerstreitende Aspekte miteinander zu versöhnen: Einheit und Vielfalt. Bezogen auf Föderalismus, ähnliches gilt aber im Grundsatz auch für Territorialautonomie, schreibt Elazar: "Federalism does involve both the creation and maintenance of unity and the diffusion of power in the name of diversity. (...) the effective combination of unity and diversity" (1979: 28). Territoriale Lösungen bedürfen einer abgewogenen Kombination von "self-rule" und "shared rule" (ebd., 41), wenngleich die Betonung auf ersterem liegt. Es sei deshalb erforderlich, föderale Strukturen als ein "continuing seminar in governance" (ebd., 42) zu betrachten, mit dem Ziel, Kompromisse zu erwirken, die für alle territorialen Einheiten annehmbar und vorteilhaft sind.

Um dieses zu erreichen, scheinen zwei Bedingungen von besonderer Bedeutung. Die erste betrifft die Existenz von überlappenden Trennlinien oder Loyalitäten ("*cross-cutting cleavages*"). Dieser Punkt wird auch in der "*Baseler Charta zur föderalistischen Konflikt-*

41 Ein Vergleich der verschiedenen Friedenspläne für Bosnien zeigt zudem, wie sehr auch die internationalen Vermittler diesem Denken in territorialen Kategorien schrittweise nachgegeben haben. Der Vance/Owen-Plan sah ein Regionalisierungsmodell, angelehnt an die Schweizer Kantone vor, in dem versucht wurde, der multi-ethnischen Zusammensetzung der meisten Gebiete Rechnung zu tragen. Beim Konföderationsmodell des Owen/Stoltenberg-Plans rückte die Territorialfrage noch stärker in den Vordergrund, ehe letztlich der Vertrag von Dayton die Existenz zweier, durch den Krieg entstandenen territorialer Entitäten anerkannte, vgl. Calic (1995: 183-195).

bewältigung" hervorgehoben: "In a federation socioeconomic, religious, and ethnic rifts must not be allowed to coincide in one wide rift. It can thus be avoided that conflicts always arise along the same lines and that one group feels constantly and intolerably ignored."⁴² Dadurch daß in unterschiedlichen Politikbereichen verschiedene Akteure um einen Ausgleich bemüht sind, wird der potentielle Dauerkonflikt Zentrale versus Gliedstaaten bzw. Autonomiegebieten ein wenig entlastet. Gleichzeitig wird deutlich, daß bei bestimmten Streitfragen, die Positionen quer zur territorialen Grenze verlaufen. Belgien und die Schweiz, wo sowohl konfessionelle als auch parteipolitische Unterschiede quer zu den Sprachgruppen verlaufen, dienen als Belege. Allerdings: Fast in jedem Konflikt ließen sich, wenn die Akteure guten Willens wären, *cross-cutting cleavages* feststellen, dennoch gibt es historische Situationen, in denen eine zentrale Spaltung der Gesellschaft zur alles dominierenden Konfliktlinie werden kann.⁴³ Dies zeigte sich besonders deutlich beim Zusammenbruch der postkommunistischen Föderationen, ungeachtet der Tatsache, daß es auch dort zuvor überlappende *cleavages* gab, wie z.B. regimetreu/regimekritisch, religiös/nicht-religiös, nationale/gesamtstaatliche Identitäten ("jugoslawisch" oder "sowjetisch").

Die Frage von *cross-cutting cleavages* bedarf demnach einer näheren Qualifizierung, weshalb die zweite Bedingung den Zeitpunkt und die Art des Verfahrens bei der Implementierung territorialer Lösungen betrifft. Etwas vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies: Eine territoriale Reform des Staates muß "rechtzeitig" und auf der Grundlage demokratischer Verfahren erfolgen. Mit anderen Worten: Das Territorialprinzip bietet dann eine Chance, wenn zum einen die Minderheit noch zwischen Autonomie und Sezession schwankt, und nicht – aus welchen Gründen auch immer – bereits mehrheitlich bzw. innerhalb der dominierenden Eliten auf einem Sezessionskurs festgelegt ist. Die territoriale Regelung, insbesondere der Grenzverlauf selbst, muß zum anderen auf demokratische Weise legitimiert werden, entweder durch Referenden oder durch ein parlamentarisches Verfahren.⁴⁴ Während z.B. sowohl in Belgien als auch in Spanien diese Punkte mehr oder minder erfüllt wurden, fehlten sie in Jugoslawien und der UdSSR gänzlich. In beiden Fällen wurden die einst von oben verordneten föderalen Strukturen und Grenzziehungen nicht einer demokratischen Überprüfung und Reform unterzogen, gleichzeitig schwand *grosso modo* bei den jeweiligen Titularnationen der Teilrepubliken das Interesse am Erhalt des Gesamtstaates.

Für das Konzept der Territorialautonomie kommt noch eine zusätzliche Bedingung hinzu, wenn es sich bei den Minderheiten nicht um "Nationen ohne Staat", sondern um Gruppen mit benachbarten "Patronagestaat" handelt. Die Entwicklung der Åland-Inseln und Südtirols legen nahe, daß eine Territorialautonomie in solchen Fällen nur denkbar ist, wenn beide

42 Die "Baseler Charta" basiert auf einem Zusammenschluß von Wissenschaftlern, die sich für eine Föderalisierung multi-ethnischer Staaten einsetzen, Dokument abgedruckt in Bächler (1997: 315-321).

43 Eine derartige Zuspitzung findet sich auch in den Musterbeispielen Belgien und Schweiz. So hätte der Schweizer Bürgerkrieg 1848 zwischen Protestanten/Progressiven und Katholiken durchaus zum Ende des Staatenbundes führen können, während in Belgien spätestens seit den 60er Jahren die Sprachfrage das prägende, innenpolitische Thema darstellt, dem z.B. mit der formalisierten Einteilung der Parlamentarier in Sprachgruppen Rechnung getragen wurde.

44 Ersteres geschah z.B. in der Schweiz bei der Bildung des Kantons Jura, letzteres im Falle Belgiens. In Spanien wurde die Einführung der "Autonomen Gemeinschaften" durch beide Methoden abgesichert.

Staaten an dieser Lösung beteiligt sind.⁴⁵ Insofern dürfte die Einführung einer Territorialautonomie z.B. für die Kosovo-Albaner bzw. die Ungarn in der Südslowakei bilaterale Verhandlungen zwischen Albanien und Serbien bzw. zwischen Ungarn und der Slowakei voraussetzen.

3.4 Konkordanzdemokratie

Der zentrale Aspekt dieses Modells, auch *consociational democracy* genannt, besteht darin, zwischen zwei oder mehreren Gruppen zu einer Form des *power-sharing* zu kommen, bei der die eine Seite ohne das Einverständnis der anderen Seite nicht regieren kann. Dies bedeutet, daß bei Streitfragen ein tragfähiger Kompromiß zwischen den Beteiligten, in der Regel den Eliten der jeweiligen Gruppen, erreicht werden muß. Demokratietheoretisch betrachtet handelt es daher um eine "Konsensdemokratie" im Unterschied zur klassischen Mehrheitsdemokratie nach dem "Westminster"-Modell.⁴⁶ Der "Zwang" zum Konsens wird durch fünf institutionelle Arrangements erreicht, die in der Praxis kombiniert werden:

(a) "*Große Koalition*" (z.B. Runde-Tisch- bzw. Allparteien-Regierungen) wie etwa im Schweizer Bundesrat, wo seit 1959 eine stabile Koalition ("*magische Formel*") regiert, an der sowohl die vier stärksten Parteien als auch die drei großen Sprachgruppen beteiligt sind.

(b) *Proportionale Repräsentation* der Gruppen in Parlamenten, Regierung, Gerichten und Verwaltung (Quotierung vom Mandaten und Ämtern). Dies ist z.B. in Belgien mit der paritätischen Besetzung des Ministerrates, der drei höchsten Gerichte (Schiedsgerichtshof, Staatsrat und Kassationshof) sowie bei zentralen Dienststellen der Staatsverwaltung der Fall.

(c) *Vetorechte* entweder für die Minderheit, d.h. in bestimmten Fragen ist die Zustimmung der Minderheit unabdingbar, oder aber wechselseitig (*mutual veto*) bei relativ gleichstarken Gruppen. Die letztgenannte Variante findet sich in Belgien im Rahmen des "Gemeinschaftsmehrheitsgesetz", wo bei bestimmten festgelegten Fragen (Veränderung der Sprachgrenze, Änderung der Kompetenzverteilung) eine "besonders qualifizierte Mehrheit" nötig ist, sowie beim sogenannten "Alarmglockenverfahren", was de facto auf ein Veto mit aufschiebender Wirkung sowohl für Flamen als auch für Wallonen hinausläuft.⁴⁷

(d) "*Segmental autonomy*", d.h. jede Gruppe genießt eine weitreichende Autonomie in verschiedenen Politikbereichen, unterhält eigene, gewählte Organe und eine eigene

45 Die Territorialautonomie der Åland-Inseln geht auf eine Vereinbarung zwischen Schweden und Finnland von 1921 zurück. Im Südtirol-Fall fanden in den 60er Jahren trilaterale Verhandlungen zwischen den deutschsprachigen Südtirolern, der italienischen sowie der österreichischen Regierung statt, die letztlich in die "Paket-Lösung" mündeten.

46 Zur Unterscheidung beider Modelle, vgl. Lijphart (1984).

47 Bei einem "Gemeinschaftsmehrheitsgesetz" ist die Zustimmung der Mehrheit jeder Sprachgruppe in beiden Parlamentskammern erforderlich, außerdem muß die Gesamtzahl der Ja-Stimmen aus beiden Sprachgruppen zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erreichen. Das "Alarmglockenverfahren" wird eingeleitet, wenn Dreiviertel der Mitglieder einer Parlamentssprachgruppe eine Entschließung unterzeichnet, um ein bestimmtes Gesetz oder einen Gesetzesentwurf zu stoppen. Dann muß der Ministerrat innerhalb von 30 Tagen einen Kompromiß vorlegen, vgl. Alen (1990: 510).

Verwaltung. Nur in wenigen übergeordneten Bereichen besteht noch Koordinationsbedarf mit den anderen Segmenten. Geschieht diese Machtteilung auf Grundlage von territorialen Grenzen, so ist dieser Mechanismus konzeptionell mit Territorialautonomie bzw. Föderalismus identisch.⁴⁸ Dennoch ist die Segmentierung politischer Kompetenzen auch bei nicht-territorialen Gruppen vorstellbar, die dann als Körperschaften öffentlichen Rechts nach dem Personalitätsprinzip, unabhängig vom Wohnort ihrer Mitglieder, organisiert sind. Dies wäre ein denkbarer Weg für Nordirland, wo – von Ausnahmen abgesehen – keine strikten territorialen Abgrenzungen zwischen Katholiken und Protestanten möglich sind. Vor den "ethnischen Säuberungen" in Bosnien und Zypern wären beide Staaten ebenfalls Kandidaten für diesen Typ von personaler *segmental autonomy* gewesen.

(e) "*Arbitration*": Zusätzlich sind detaillierte Regelungsmechanismen bei Streitfragen nötig, dazu gehört die Bildung von Vermittlungsausschüssen oder Schlichtungskommissionen, die paritätisch besetzt sind, ebenso wie die Rolle von Schiedsgerichten und Ombudsstellen.

In Europa finden sich neben den paradigmatischen Fällen Schweiz und Belgien nur wenig Ansätze, um mit Hilfe dieser konkordanzdemokratischen Elemente zur Konfliktregulierung zu kommen. Zu nennen sind die gescheiterten Versuche in Zypern (1960-63/64)⁴⁹ und in Nordirland ("Sunnigdale-Agreement", 1973-74)⁵⁰. Ein positives Beispiel ist hingegen Südtirol, wo für verschiedene Organe und die öffentliche Verwaltung der Provinz Bozen ein Proporzsystem festgelegt wurde.⁵¹ Der aktuelle Fall, dessen Erfolg oder Scheitern noch abzuwarten bleibt, für die Implementierung von *power-sharing* ist das politische System Bosniens, wo es drei Präsidenten gibt (von jeder Gruppe einer) und die Parlamentarische Versammlung des Gesamtstaates so quotiert wurde, daß die kroatisch-muslimische Föderation zwei Drittel, die serbische Seite ein Drittel der Mandate erhielt.

Das Konzept des *power sharing* stößt jedoch aus verschiedenen Gründen auf Kritik. Aus demokratietheoretischer Sicht (vgl. Barry 1974, Lustick 1979) wird insbesondere auf die Gefahr hingewiesen, mit der Einführung konkordanzdemokratischer Elemente antidemokratische, manipulative „Techniken“ zu etablieren, die von den Eliten mißbraucht werden können. Mit anderen Worten: Die Instrumente werden entweder von der herrschenden Gruppe zum Zwecke der Kontrolle und Absicherung ihrer Machtposition eingesetzt (wie z.B. bei Quotierungen) oder sie dienen der Herausbildung eines

48 Zum konzeptionellen Zusammenhang zwischen Konkordanzdemokratie und Föderalismus, vgl. Lijphart (1979), Elazar (1987: 18-26).

49 Der Verfassung Zyperns sah die Einrichtung zweier gleichberechtigter Präsidentenämter, denen in bestimmten Sachfragen ein Vetorecht zustand, eine Quotierung des Ministerrates sowie die im Verhältnis von 7:3 quotierte Mandatsverteilung im Repräsentantenhaus vor.

50 Der Ansatz des *power-sharing* (Bildung eines Nordirischen Rates) scheiterte 1974 vor allem am Widerstand der protestantischen Seite. Die Übergangs-Exekutive aus Protestanten und Katholiken blieb daher nur drei Monate im Amt. Danach gab es weitere Versuche der britischen Regierung zwischen den Konfliktparteien ein *power-sharing*-Modell auszuhandeln (1975-76, 1977-78, 1982-84), vgl. Darby (1996).

51 Die Ämter des Präsidenten und Vizepräsidenten des Regionalparlaments alternieren nach 30 Monaten zwischen einem Vertreter der italienischen und der deutschen Sprachgruppe (Art. 30, Autonomiestatut). Außerdem stellt jede Sprachgruppe einen der beiden Vizepräsidenten der Regionalregierung, gleichzeitig richtet sich die Zusammensetzung der Regionalregierung nach der Stärke der Sprachgruppen im Parlament (Art. 36). Analoge Bestimmungen finden sich für die Organe der Provinz Bozen (Art. 49, 50).

„Machtkartells“ der Eliten (oder nur bestimmter Eliten, unter gemeinschaftlichem Ausschluß anderer Eliten) und der Beförderung eines Patronagesystems, das dann jedlicher demokratischer Kontrolle entzogen ist. Dagegen läßt sich einwenden, daß Mißbrauch demokratischer Institutionen und Cliquenwirtschaft bei keinem Demokratiemodell gänzlich ausgeschlossen ist. Ein solcher Mißbrauch wäre allenfalls ein Indikator für eine „falsche“ Implementierung von Konkordanzdemokratie, die, wie Lijphart (1977: 1) betont, nicht nur ein empirisches, sondern auch ein normatives Modell darstellt, an dessen Grundlage, eine Machtteilung zugunsten einer strukturellen Minderheit herbeizuführen, sich alle Beteiligten halten müssen. Geschieht dies in offensichtlicher Weise nicht, kann man nicht mehr von *consociationalism* im Wortsinne sprechen.

Schwerer wiegen die Fragen, wie mittels der institutionellen Arrangements das genannte Ziel erreicht werden kann, und ob sich historisch gewachsene Regelungen wie in Belgien und der Schweiz auf andere multi-nationale Gesellschaften übertragen lassen. Das Dilemma, Einheit und Vielfalt gleichzeitig gewähren zu müssen, tritt bei Modellen der Konkordanzdemokratie noch gravierender auf als bei territorialen Lösungen. Denn die Konfliktparteien sind wesentlich stärker auf Zusammenarbeit (*shared rule*) angewiesen, um das politische System aufrecht und funktionstüchtig zu erhalten. Bei territorialen Lösungen liegt der Sinn nicht zuletzt darin, die Gruppen in gewisser Weise zu trennen, und eine Reihe von Streitpunkten dadurch zu lösen, daß jede Gruppe in "ihrem" Territorium ihre Angelegenheiten selbst bestimmen kann. Dagegen werden bei der Konkordanzdemokratie die Konfliktparteien dauerhaft an einen Tisch "gezwungen", an dem Entscheidungen idealiter konsensual fallen sollten. Im Extremfall, wie derzeit in Bosnien oder künftig in Zypern, sollen ausgerechnet diejenigen einen Staat gemeinsam regieren, die zuvor alles getan haben, um in ihn in seine Bestandteile zu zerlegen.

Die zentrale Voraussetzung für dieses Modell – noch wichtiger als bei territorialen Lösungen – ist daher der Verzicht auf separatistische Drohungen, weil ansonsten die Gefahr besteht, daß die gemeinsamen Institutionen und die komplexen Mechanismen, wie z.B. das wechselseitige Veto, mit dem Ergebnis einer dauerhaften Blockade instrumentalisiert werden. Die Negativbeispiele für eine solche Entwicklung sind Zypern und Nordirland, wo zumindest eine Seite, die am *power sharing* beteiligt war, den territorialen Status verändern wollte. Dagegen funktionierte der Ansatz im Falle Südtirols nicht zuletzt deshalb, weil zwischen den örtlichen Parteien ein Konsens darüber besteht, am Autonomiestatus festzuhalten.⁵²

Die Kombination von Föderalismus und Konkordanzdemokratie wirkt sich daher positiv aus, weil eben nicht alles und jedes zwischen den Gruppen verabredet werden muß, sondern jede Gruppe in vielen Bereichen unabhängig von der anderen entscheiden kann. Dieser Befund, der wiederum in hohem Maße für Belgien und die Schweiz gilt, erhöht theoretisch die Chancen auf Erfolg in Bosnien und in Zypern, schmälert aber die Aussichten für eine solche Lösung in Nordirland, wo eine Kompetenzverteilung nicht territorial erfolgen kann. Nimmt man jedoch weitere Faktoren hinzu, die sich begünstigend auf *consociationalism*

52 Dies könnte sich ändern, wenn die neo-faschistische MSI, die auf Abschaffung der Autonomie setzt, weiteren Zulauf aus der italienischsprachigen Bevölkerung erhält, vgl. Alcock (1994: 51-53).

auswirken können,⁵³ fallen die Prognosen für Bosnien und Zypern eher skeptisch aus. Die Existenz von *cross cutting cleavages* und eines Mehrparteiensystems, das sich nicht nur an der ethno-nationalen Zugehörigkeit orientiert, läßt sich zwar für Belgien und die Schweiz feststellen, jedoch weder für Nordirland, Zypern oder Bosnien, wo die politischen Parteien relativ deutlich den jeweiligen Gruppen zuzurechnen sind, wenn auch – wie in Nordirland – zwischen extremen und gemäßigten Kräften unterschieden werden kann.

Eine gewisse Rolle spielt auch das Größenverhältnis und die Anzahl der Gruppen. Weder eine klare Mehrheitsposition noch zwei verhältnismäßig gleichstarke Gruppen hält Lijphart (1977: 55-61) für optimal, um ein "Machtgleichgewicht" herzustellen. Im ersten Fall droht eine hegemoniale Stellung der Mehrheit, sobald das Verfassungsmodell vor ersten Schwierigkeiten steht, wie dies in Zypern 1963/64 der Fall war, als die griechisch-zypriotische Seite nach einer längeren Blockadehaltung der türkisch-zypriotischen Minderheit die Grundlagen der Konkordanzdemokratie aufkündigte. Im zweiten Fall wächst die Gefahr eines Nullsummenspiels, bei dem beide Gruppen errungene (oder vermeintliche) Vorrechte des anderen als eigenen Verlust werten. Eine solche Situation ist charakteristisch für Belgien und dürfte dort in der Tat manchen Verhandlungsprozeß erschweren. Während dieser Aspekt jedoch in Belgien durch andere Faktoren mehr oder minder "neutralisiert" wird, verschärft er in Nordirland oder in Bosnien zusätzlich die Lage: Dort herrscht eine Nullsummenmentalität vor, die sich während des Konfliktverlaufs verfestigt hat. Jede Gruppe – und nicht nur eine wie im Falle der Zypern-Türken – befürchtet ihre Marginalisierung durch die Gegenseite.

Dennoch sind die genannten Faktoren (Territorialität der Gruppen, *cross-cutting cleavages*, Mehrparteiensystem, Größe und Anzahl der Gruppen) eher als Randbedingungen zu verstehen, die die Stärke und Persistenz von Konkordanzsystemen miterklären. Der entscheidende Faktor dürfte die Existenz einer übergeordneten Loyalität sein, der sich alle Gruppen zugehörig fühlen. Eine starke Loyalität dieser Art wäre das gemeinsame Bekenntnis der gleichen "Nation" anzugehören, die dem Staat seinen Namen gibt. Sobald aber eine Gruppe die Position der Titularnation monopolisiert, gerät die gesamte Konstruktion in Schwierigkeiten, d.h. andere Gruppen halten diesen Staat nicht mehr für den "ihren", sondern sehen sich im bestehenden institutionellen Rahmen fremdbestimmt.

Der empirische Nachweis für diese These ist einigermaßen deutlich: Weder in der Schweiz noch in Belgien gibt es eine Titularnation, es gibt dagegen Schweizer und, vielleicht etwas weniger deutlich, auch Belgier in einem emphatischen Sinne, ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe. Der umgekehrte Fall ist im Laufe des Konflikts in Bosnien, Zypern und Nordirland eingetreten. Die griechischen Zyprioten und die muslimischen "Bosniaken" haben mehr oder minder die Rolle der Titularnation inne, während in Nordirland der Bezeichnung Ulster von der unionistischen Seite vereinnahmt wird, was eine positive Identifikation mit der Region von seiten irischer Nationalisten ausschließt. Mit anderen Worten: Während sich Belgien und die Schweiz explizit als multi-nationale bzw. multi-linguale Staaten verstehen, orientieren sich die Eliten aller Parteien in den drei anderen Fällen wesentlich stärker am Modell "Nationalstaat", der entweder durch Maßnahmen wie Zwangsassimilation oder Hegemonie über die Minderheiten (siehe Zypern-Griechen und

53 Vgl. Lijphart (1977: 53-103, 1991: 497-499).

nordirische Protestanten) realisiert wird, oder aber, indem man versucht, ein Territorium unter seine Kontrolle zu bringen, um im Zweifelsfall einen "eigenen" Staat zu bilden (siehe Zypern-Türken und das Verhalten der bosnischen Konfliktparteien). Insbesondere dieser letzte Punkt setzt der Übertragbarkeit des Modells in der Tat enge Grenzen, denn Belgien und die Schweiz sind in gewisser Weise "Unikate" in Europa, in denen der kulturelle Pluralismus Teil der Staatsräson geworden ist.

3.5 Sezession und Teilung

Sezession bzw. Teilung eines Territoriums wird hier als *weitgehendste Form der Anerkennung* kultureller Differenz verstanden. Im Mittelpunkt steht dabei ein Verfahren, das eine friedliche territoriale Neuordnung ermöglicht. Ein solches Verfahren basiert jedoch auf der Voraussetzung, daß erstens die Situation zwischen den Konfliktparteien (noch relativ) gewaltfrei ist, und daß zweitens alle Beteiligten, insbesondere die Zentralregierung, Sezession als eine legitime Form der Konfliktbearbeitung grundsätzlich, wenn auch widerwillig, ins Kalkül ziehen. Solange aber eine Sezession für "destabilisierend" und "gefährlich" gehalten wird, kann über sie nicht offen verhandelt werden. Sie scheidet als Instrument für eine friedliche Konfliktlösung aus, ohne daß damit letztlich Sezessionen im Einzelfall verhindert werden, die dann eben gewaltsam durchgesetzt werden, notfalls in Form eines jahrelangen Unabhängigkeitskrieges.

Beim Versuch, Sezessionen an ein festgelegtes Verfahren zu knüpfen, läßt sich dagegen argumentieren: Nur wer eine Sezession nicht kategorisch ausschließt und entsprechende Versuche gewaltsam bekämpft, hat eine Chance, sie im Rahmen eines öffentlichen Verhandlungsprozesses zu verhindern, weil möglicherweise mehr Argumente für den Erhalt des Staates sprechen. Gelingt dies nicht, bleibt zumindest die Hoffnung, durch entsprechende Vereinbarungen die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen, auch für den Rest-Staat, abzumildern (wie z.B. durch Lastenausgleich, gemeinsame Nutzung von Bodenschätzen, gemeinsame Verwaltung kultureller Stätten sowie ökonomisch und strategisch wichtiger Territorien), was bei einem regelrechten Unabhängigkeitskrieg nicht zu erwarten ist.

Wie soll nun ein solches Verfahren idealiter aussehen? Zunächst einmal ist eine ethno-nationale Gruppe dann zur Sezession berechtigt, wenn sich ihre Mitglieder mit deutlicher Mehrheit (z.B. mit Zwei-Drittel-Mehrheit) in einem Referendum dafür aussprechen. Das Hauptproblem besteht jedoch darin, zu verhindern, daß die Unabhängigkeit der einen Gruppe zur Unterdrückung einer anderen führt, so daß eine erfolgreiche Sezession am Grundproblem wenig ändert. Jüngere Beispiele dafür sind Kroatien, die Slowakei, die baltischen Staaten oder Moldawien, wenngleich der Grad der Diskriminierung der "neuen" Minderheiten von Fall zu Fall unterschiedlich ist. Deshalb gilt es eine zusätzliche Bedingung einzuführen, um Mehrheitsentscheidungen einem stärkeren "Legitimationstest" zu unterziehen: Wenn die Mehrheit einer Gruppe für eine Sezession votiert, dann muß sie der unterlegenen Minderheit erlauben (falls diese wiederum geschlossen auf einem Territorium lebt), entweder bei dem jeweiligen Staat zu bleiben oder selbst einen eigenen Staat zu gründen. Beran bezeichnet dies als "recursive use of the majority principle" (1984: 29). Anders ausgedrückt: Eine Sezession ist nur dann legitim, wenn die *seceding group* ihrerseits

die Sezession einer Sub-Gruppe gestattet. Geschieht dies nicht, büßt die erste Gruppe ihre Berechtigung zur Sezession ein.

Als Beispiel für die praktische Anwendung dieses Prinzips dient der Schweizer Jura-Konflikt, wenngleich es beim Separatismus der "*Rassemblement Jurassien*" nicht um die Gründung eines neuen Staates, sondern nur um die eines Kantons ging (vgl. Beran 1984: 30). Mit einem "Kaskadesystem" von abgestuften Volksabstimmungen wurde dort der jeweils unterlegenen Minderheit (Sub-Gruppe) gestattet, über ihren künftigen Status nochmals gesondert abzustimmen, was eine überaus differenzierte Grenzziehung zwischen den beiden Kantonen Jura und Bern ermöglichte.⁵⁴

Das Ergebnis dieser Vorgehensweise ist, daß der von Kritikern eines Sezessionsrechtes befürchtete "Domino-Effekt" bewußt in das Kalkül der Akteure einbezogen wird. Der Grundsatz lautet schlicht: Wer Sezession fordert, der muß wissen, daß er im Zweifelsfall auch die Sezession anderer dulden muß.

Dieser Logik war noch 1990 ein Gesetz aus der Endphase der Sowjetunion gefolgt, in dem Verfahrensregeln für Sezessionen von Unionsrepubliken aufgestellt wurden.⁵⁵ Darin werden in Art.3 neben einem republikweiten Referendum über die Unabhängigkeit separate Abstimmungen in den bestehenden autonomen Republiken, Kreisen oder Gebieten gefordert: "The peoples of autonomous republics and autonomous formations shall retain the right to decide independently the question of staying in the USSR or in the seceding Union republic, as well as to raise the question of their own legal state status." Damit wurde diesen Regionen ein eigenständiges Recht auf Selbstbestimmung eingeräumt mit der Möglichkeit, sich anders zu entscheiden als die Mehrheit der Republikbevölkerung. Die mögliche Folge-Sezession einer ethno-nationalen Sub-Gruppe wurde somit antizipiert und in das Verfahren eingebaut. In etwas abgeschwächter Form sollte dies auch für territoriale Gruppen ohne

54 Die sieben französischsprachigen Bezirke der Jura-Region gehörten seit 1815 zum deutschsprachigen Kanton Bern. Zwischen 1945 und 1970 kam es wiederholt zu politischen Aktionen und auch zu Terroranschlägen jurassischer Separatisten. Kompliziert wurde der Konflikt dadurch, daß nicht alle Jura-Bezirke mehrheitlich für einen eigenen Kanton waren, sondern nur die katholisch geprägten. Die französischsprachigen Protestanten in der südlichen Jura-Region präferierten einen Verbleib beim protestantischen Bern. 1970 einigten sich die Beteiligten auf mehrere Volksabstimmungen, die dann 1974/75 durchgeführt wurden. Zunächst wurde in der gesamten Jura-Region über die Bildung eines neuen Kantons abgestimmt. Dieser Vorschlag wurde in den nördlichen Bezirken mit einer Drei-Viertel-Mehrheit angenommen, während in den drei südlichen Bezirken zwei Drittel dagegen votierten. In einer zweiten Runde wurde dort nochmals abgestimmt mit dem Ergebnis, daß diese Bezirke bei Bern blieben. Nur in einem dieser Bezirke gab es eine signifikante Minderheit (ein Fünftel der Bevölkerung), die sich dem neuen Kanton Jura anschließen wollte, so daß dort in einer dritten Runde auf Gemeindeebene abgestimmt wurde, um die neue Kantonsgrenze festzulegen. 1978 wurde dann der Kanton Jura als 26. Schweizer Kanton in einer landesweiten Volksabstimmung anerkannt, vgl. McRae (1983: 185-212), Linder (1994: 25-27, 65-68), Wiegandt (1993).

55 "Law on Procedures for Resolving Questions Related to the Secession of Union Republics from the UdSSR" (3.4.1990), abgedruckt in: Hannum (1993: 753-760). Dieses Gesetz basierte auf dem Art. 72 der sowjetischen Verfassung (1977), wonach jede Unionsrepublik das "Recht auf freien Austritt" aus der UdSSR hatte. Dieser Passus, dessen Anwendung von den Sowjetführern nie ernsthaft in Erwägung gezogen worden war, bot später die legale Grundlage für die Auflösung der UdSSR.

Autonomiestatus gelten.⁵⁶ Im Auflösungsprozeß der UdSSR spielte jedoch dieses Gesetz keine Rolle mehr. Ansonsten wäre es bei einigen Republiken vermutlich zur Veränderung von Grenzen gekommen, was im Ergebnis die Zahl der durch das Ende der UdSSR aufgetretenen ethno-nationalen Konflikte und Separatismen verringert hätte.

Wer weiß zum Beispiel, wie sich die moldawische Regierung verhalten hätte, wenn sie, um die Unabhängigkeit Moldawiens zu erreichen, im Gegenzug der gagausischen Minderheit im Süden und der russischsprachigen Bevölkerung jenseits des Dnjestr ein eigenständiges Selbstbestimmungsrecht hätte zugestehen müssen? Dies hätte zwar nicht die Gründung des Staates Moldawien verhindert, aber möglicherweise dazu geführt, noch vor der Unabhängigkeit Verhandlungen mit den nationalen Minderheiten aufzunehmen, um sie von einem gemeinsamen Staat zu überzeugen und zugleich ihren Forderungen nach Sonderrechten entgegenzukommen. Die Idee eines moldawischen Nationalstaates wäre mit dieser Anerkennung ethnischer Pluralität obsolet gewesen.⁵⁷ Das Prinzip vom *recursive use* kann insofern dazu führen, die Vorstellung von einem "eigenen" homogenen Nationalstaat, die die Sezessionisten typischerweise mit ihrer Forderung verbinden, als Illusion zu entlarven.

Dem vorgeschlagenen Verfahren liegt die Vorstellung zugrunde, daß die Parteien die Option Sezession in einem Verhandlungsprozeß hypothetisch durchspielen und sich dann im Wissen um mögliche Konsequenzen in abgestuften Volksabstimmungen dafür oder dagegen entscheiden. Eine Variante, um diese Vorgehensweise zu institutionalisieren, wäre ein Verfassungsrecht auf Sezession,⁵⁸ was jedoch, wie die Beispiele Jugoslawien und UdSSR zeigen, noch keine Garantie dafür ist, daß ein solcher Weg von den Beteiligten auch beschritten wird. Für eine andere Variante steht die friedliche Abspaltung Norwegens von Schweden aus dem Jahre 1905, wo die Volksabstimmung für die Unabhängigkeit den Endpunkt einer langen Entwicklung markierte, in deren Verlauf Norwegen immer mehr Souveränitätsrechte erhalten hatte. Bei dieser "schleichenden Sezession" kam die Auflösung

56 In Art.3 des Gesetzes heißt es weiter: "In a Union republic whose territory includes areas with concentrations of national groups that make up the majority of the population in a given locality, the results of the voting in these localities shall be considered separately during the determination of the referendum results."

57 Im vorliegenden Fall fand genau das Gegenteil statt: Im Vorgriff auf die staatliche Souveränität führte die Republiksregierung im September 1989 Moldawisch (Rumänisch) als Staatssprache ein, wobei bis 1994 alle Bewohner der Republik eine Sprachprüfung zu absolvieren hätten, was zwangsläufig zu einer Diskriminierung der russischsprachigen Minderheit führte. Hinzu kamen Befürchtungen der Minderheiten, der neue moldawische Staat könnte die Vereinigung mit Rumänien anstreben. Auf die moldawische Unabhängigkeitserklärung im August 1991 folgten postwendend entsprechende Souveränitätserklärungen der Dnjestr-Russen (Transnistrien) und der Gagausen, die beide die Autorität des neuen Staates nicht anerkannten. Das Resultat waren zwei langjährige Nationalitätenkonflikte, bei denen sich erst seit 1994 nach mühsamen Verhandlungen und Vermittlung durch die OSZE eine Lösung abzeichnet, vgl. Hausleitner (1995). Dabei mußte die moldawische Regierung den Gagausen für die Zukunft ein Recht auf Selbstbestimmung zugestehen, nachdem ihnen dieses Prozeß der Unabhängigkeit verweigert wurde. In der Autonomievereinbarung heißt es in Art. 1.4: "Im Fall der Veränderung des Status der Republik Moldova als unabhängiger Staat hat das Volk von Gagausien das Recht auf äußere Selbstbestimmung" (zitiert nach Troebst 1995: 574).

58 Vgl. dazu Buchanan (1991: 127-149).

der schwedisch-norwegischen Union für beide Seiten nicht mehr überraschend, sondern war allgemein erwartet worden.⁵⁹

Nun mag der Versuch, Folge-Sezessionen immer gleich mitzudenken, ein gangbarer Weg sein, wenn es territoriale Sub-Gruppen gibt, die sich bereits im Vorfeld einer bevorstehenden Sezession bemerkbar machen. Was ist jedoch bei nicht-territorialen Minderheiten innerhalb einer *seceding group*? Die *seceding group* muß im Vorfeld der Staatsgründung zur Einhaltung von Menschen- und Minderheitenrechten verpflichtet werden – quasi als Vorleistung, um von der internationalen Staatengemeinschaft als neues Mitglied anerkannt zu werden. Diesen Weg schlugen z.B. die EU-Staaten mit Blick auf die Auflösung der UdSSR und Jugoslawiens ein und stellten 1991 spezielle *Guidelines on the Recognition of the New States*⁶⁰ auf, in denen als Bedingung für die völkerrechtliche Anerkennung neben dem Bekenntnis zu Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechten auch Garantien für die Rechte "ethnischer und nationaler Gruppen und Minderheiten" gefordert wurden.⁶¹

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, daß eine Sezession nur dann eine sinnvolle Konfliktlösung darstellt, wenn sich zuvor alle betroffenen Parteien – die Zentralregierung, die *seceding group* sowie ethno-nationale Sub-Gruppen – über die Konsequenzen eines solchen Schrittes verständigt und ihre künftigen rechtlichen wie politischen Beziehungen geregelt haben. Die Voraussetzung für einen solchen Verständigungsprozeß ist dabei die Anerkennung der Sezession als einer gleichrangigen Option der Konfliktlösung. Damit dies aber geschieht, müssen insbesondere die Sezessionisten glaubwürdig unter Beweis stellen, daß die Erfüllung ihrer Forderung "a greater degree of world harmony" (Buchheit 1979: 228) bedeutet. Dazu zählt vor allem, daß ein "Domino-Effekt" respektive die fortdauernde Unterdrückung "neuer" Minderheiten ausgeschlossen werden kann. Ansonsten reproduzieren Sezessionen die alten Probleme in neuer Auflage, wie die Nachfolgestaaten der UdSSR und Jugoslawiens nachdrücklich gezeigt haben.

59 Die norwegisch-schwedische Union entstand 1814/15, nicht zuletzt auf Druck der Großmächte, zuvor gehörte Norwegen zu Dänemark. Allerdings blieben das norwegische Parlament (Storting) und die Verfassung von 1814 erhalten. Im Laufe des 19. Jahrhunderts erhielt Norwegen schrittweise ein hohes Maß an Autonomie. Nach zahlreichen Verfassungskrisen, hauptsächlich über die Frage der internationalen Repräsentation Norwegens, wurde die Auflösung der Union sowohl von norwegischer als auch schwedischer Seite zunehmend in Erwägung gezogen. Nahezu einstimmig votierte dann 1905 schließlich die norwegische Bevölkerung für den Austritt aus der Union, vgl. Lindgren (1959).

60 Das Dokument ist abgedruckt in Heintze (1994: 230-232).

61 In der Praxis zeigte sich allerdings, daß die EU-Politiker ihren eigenen Prinzipien nicht folgen mochten, sondern die Anerkennung letztlich aus Opportunitätsgründen aussprachen. Die EU düpierte damit eine von ihr selbst eingesetzte Kommission aus Verfassungsjuristen, die im Falle Kroatiens erhebliche Zweifel wegen mangelhafter Regelungen zum Minderheitenschutz geäußert hatte, vgl. Heintze (1994: 155-159).

4. Schlußfolgerung: Koexistenz durch Lernprozesse

Die Modelle sind offenkundig bei ihrer Implementierung mit einem unterschiedlichen "Schwierigkeitsgrad" versehen. Die Vergabe von Minderheitenrechten und der Abschluß bilateraler Verträge lassen sich im Prinzip, ungeachtet aller Probleme im Detail, vergleichsweise einfach realisieren. Die drei übrigen Modelle – territoriale Lösungen, Konkordanzdemokratie und Sezession – sind dagegen überaus voraussetzungsreich, selbst wenn die Beteiligten guten Willens sein sollten, was in der Regel nicht der Fall ist. Das Problem besteht nun zusätzlich darin, daß gerade langwierige Minderheitenkonflikte wie z.B. Nordirland, Bosnien, Zypern oder Kosovo auf solche komplizierten Modelle angewiesen sind, da ein simpler Minderheitenschutz keiner Gruppe ausreicht.

Zudem zeigt die Analyse verregelter Fälle, daß gerade die *Kombination verschiedener Modelle* ein Weg zum Erfolg ist. Das beste Beispiel dafür ist der Südtirol-Konflikt, bei dem sowohl Minderheitenrechte, bilaterale Verregelung, Territorialautonomie als auch Elemente des *power sharing* ihren Beitrag zur Konfliktlösung leisten. Ähnliches gilt im Fall der finnischen Åland-Inseln, der Schweizer Kantone oder der spanischen "Autonomen Gemeinschaften". Allerdings, so lautet die "beruhigende" Nachricht, ließe sich die Mehrzahl von Minderheitensituationen in Europa grundsätzlich durchaus durch eine gezielte Gesetzgebung zugunsten ethno-nationaler Gruppen bzw. durch bilaterale Vereinbarungen entschärfen, wenngleich sich, wie dargestellt, die Bereitschaft zu solchen Konzessionen von seiten der Regierungen insbesondere in den kritischen Fällen in engen Grenzen hält.

Alle Modelle sind daher, wenn auch in unterschiedlichem Maße, auf die *Kooperationsbereitschaft* der politischen Eliten der jeweiligen Gruppen angewiesen. Ohne den Willen der Beteiligten zu *Konzessionen* und *Kompromissen* müssen die Modelle scheitern. Kritiker an diesen Konzepten, insbesondere am *power sharing*-Ansatz, weisen deshalb daraufhin, daß das Kooperationsverhalten der Akteure letztlich mehr über die Chancen friedlicher Koexistenz aussagt als die verschiedenen Mechanismen der Konfliktregulierung.⁶² Mit anderen Worten: Wenn sich die Konfliktparteien einigen wollen, dann werden die skizzierten Modelle auch praktiziert, wenn nicht, dann helfen auch die ausgefeiltesten institutionellen Arrangements kaum weiter. Die Belege für diese These sind vor allem gescheiterte Versuche der Konfliktlösung in Nordirland oder Zypern. Die These entbehrt insofern – zumindest auf den ersten Blick – nicht einer gewissen Plausibilität.

Die Gegenposition, die hier vertreten wird, lautet jedoch wie folgt: Kooperationsbereitschaft entsteht erst im Prozeß einer Politik der Anerkennung und muß nicht *a priori* gegeben sein. Die aufgezeigten Modelle bieten die Chance, einen *institutionalisierten Verhandlungsprozeß* einzuleiten, in dem das Erreichte immer wieder neu auf dem Prüfstand steht, und die Akteure fortwährend um Kompromisse ringen müssen. Kooperationsbereitschaft basiert daher auf *kollektiven Lernprozessen*, die durch die Verfahren und Regelungen, wie sie in den Modellen nahegelegt werden, initiiert und begleitet werden können, wenngleich ein Scheitern oder ein Abbruch solcher Lernprozesse niemals auszuschließen ist.

62 Vgl. die Kritik von Barry (1975), Lustick (1979).

Dabei lassen sich prinzipiell drei Typen kollektiver Lernprozesse unterscheiden: (a) *Lernen aufgrund "guten Willens"*, (b) *Lernen aus Opportunitätsgründen*, (c) *Lernen "wider Willen"* (oder auch Lernen "durch Verfahren"). Dem ersten Fall liegt die Annahme zugrunde, daß die Beteiligten grundsätzlich bereit bzw. "guten Willens" zur (Eliten-)Kooperation sind. Im zweiten Fall erfolgt der Lernprozeß und die daraus resultierende Kooperation aus Kosten-Nutzen-Erwägungen, d.h. hier stellt sich allmählich die Einsicht ein, daß bestimmte Regelungen zum beiderseitigen Nutzen sind oder aber, daß andere Strategien – wie etwa Zwangsassimilation oder hegemoniale Kontrolle – auf Dauer zu hohe "Kosten", da nur geringe Erfolgschancen, verursachen. Der dritte Fall ist in gewisser Weise kurios, weil hier die Akteure trotz ihrer ursprünglichen Verweigerungshaltung im Zuge institutionalisierter Verfahren zu Lernprozessen "gebracht" werden und letztlich zu Ergebnissen kommen, denen sie vor Beginn des Prozesses nicht zugestimmt hätten.

Der zentrale Unterschied zu den ersten beiden Typen besteht darin, daß sich hier die Präferenzen der Akteure sukzessive in Richtung Problemlösungsorientierung verändern,⁶³ während bei den Typen (a) und (b) die Präferenzen im wesentlichen unverändert bleiben. Bei (a) ist dies unproblematisch, weil die Beteiligten ohnehin eine Präferenz für eine konstruktive Lösung haben; bei (b) ändern sich allenfalls die Mittel, um die bestehenden Präferenzen weiter zu verfolgen, was die Konfliktregulierung erleichtern kann.⁶⁴

Nimmt man nun relativ gut verregelte Fälle in den Blick, so stellt man fest, daß in den meisten Konflikten Lernprozesse der Varianten (b) und (c) stattfanden. Von "gutem Willen" konnte zu Beginn der Konfliktbearbeitung nur selten die Rede sein, dieser entwickelte sich erst im Laufe der Verregelung und ihrer Implementierung. Dies gilt für bestimmte Regionen mit Territorialautonomie ebenso wie für die politischen Systeme Belgiens oder Spaniens. Gerade Lernprozesse "wider Willen" – besonders exemplarisch im Falle Südtirols – zeigen, daß Kooperationsbereitschaft ein Ergebnis des Prozesses sein kann.

Dieser Effekt tritt jedoch nur ein, wenn es gelingt, über Zeit den "Horizont" der Beteiligten zu erweitern. Dafür sind die beschriebenen Modelle und Verfahren in doppelter Hinsicht geeignet: Erstens bieten sie einen organisierten Rahmen dafür, daß Mehrheit und Minderheit sich über ihre jeweiligen Präferenzen und Interessen wechselseitig verständigen. Das ist die hermeneutische Dimension. Zweitens besteht bei Kenntnis der *modi vivendi* die Möglichkeit,

63 Ein gut dokumentiertes Beispiel für einen "widerwilligen" Lernprozeß ist das Verhalten der britischen Thatcher-Regierung im Nordirlandkonflikt, die schrittweise von ihren ursprünglichen Kurs abwich, Nordirland als eine rein britische Angelegenheit zu betrachten und den Konflikt durch verstärkte Integration in das Vereinte Königreich lösen zu wollen. Nach einigen Rückschlägen entschloß sich die Thatcher-Regierung zu einer Kooperation mit Irland (Anglo-Irish Agreement 1985), wobei auch eine Vereinigung Irlands nicht gänzlich ausgeschlossen wurde, sofern sie von der Mehrheit der Nordiren gewünscht werde. Gleichzeitig erfuhr das zuvor abgelehnte Konzept von "power sharing" und "devolution" für Nordirland eine Neuauflage. Nach Ansicht von O'Leary (1997) sind diese Widersprüchlichkeiten zwischen konservativer Programmatik und praktischer Regierungspolitik durch Prozesse von "slow learning" erklärbar.

64 Ein Beispiel dafür wäre das vielgelobte Minderheitengesetz (1993) in Ungarn, daß nicht zuletzt mit Blick auf die ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern verabschiedet wurde. Die ungarische Regierung wollte mit dem Gesetz einen Modellfall schaffen, um Referenzmaterial für erhoffte Regelungen in den Nachbarstaaten zu bieten. Der Lernprozeß läßt sich daran ablesen, daß die ungarische Regierung in der Zwischenkriegszeit nicht zu einer konzilianten Politik bereit war, sondern ihre internen Minderheiten ähnlich schlecht behandelte, wie die Nachbarregierungen die ungarischen Minderheiten.

über den "Tellerrand" des eigenen Konflikts hinaus zu blicken und von vergleichbaren Konfliktfällen, in denen sich ähnliche Modelle der Koexistenz bewährt haben, zu "lernen".⁶⁵ Letztlich geht es darum, einen Einstieg in einen Lernprozeß zu finden, der von der *Horizont-erweiterung* über *vertrauensbildende Maßnahmen* (bzw. umgekehrt) zu einem wachsenden Maß an *Empathie* führt, bis schließlich eine pragmatische *Problemlösungsorientierung* innerhalb der politischen Eliten dominiert.

Im Ergebnis ist Erfolg oder Mißerfolg der institutionellen Arrangements zwar abhängig vom konkreten Verlauf des Lernprozesses: Je mehr die Akteure bereit sind, den skizzierten Weg in Richtung Problemlösung einzuschlagen, desto mehr gewinnt das gewählte Modell der Koexistenz an Stabilität. Aber – und das ist der entscheidende Punkt – die Modelle stecken einen institutionellen Rahmen ab, innerhalb dessen nachhaltige Lernprozesse überhaupt erst ermöglicht, ja vielfach sogar erzwungen werden. Lernschritte sind schwer vorstellbar, wenn die Konfliktparteien nicht genötigt werden, sich auf einer institutionellen Grundlage regelmäßig zu begegnen und ihren Konflikt konstruktiv am Verhandlungstisch auszutragen. Die Regulierung ethno-nationaler Konflikte ist daher als ein schrittweiser Prozeß zu verstehen, bei dem sich institutionelle Formen der Koexistenz und kollektive Lernprozesse wechselseitig bedingen und unterstützen; wenn dann Einwirkungen von außen den geschilderten Prozeß fördern, umso besser.

65 Die verfügbare Expertise in dieser Hinsicht zu nutzen, dafür plädiert Senghaas (1996).

Literatur

- Alcock, Antony Evelyn, 1994: "South Tyrol", in: Miall, Hugh (ed.): *Minority Rights in Europe*, London: Pinter, 46-55.
- Alen, André, 1990: "Belgien: Ein zweigliedriger und zentrifugaler Föderalismus", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 50, 501-544.
- Arendt, Hannah, 1986: *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, München: Piper.
- Bächler, Günther (ed.), 1997: *Federalism against Ethnicity*, Zürich: Verlag Rüegger.
- Barcz, Jan, 1996: "Den Minderheitenschutz betreffende Klauseln in den neuen bilateralen Verträgen Polens mit den Nachbarstaaten", in: Mohr, Manfred (Hg.): *Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa*, Berlin: Springer, 281-310.
- Barry, Brian, 1975: "The Consociational Model and Its Dangers", *European Journal of Political Research*, 3 (1975), 4, 393-412.
- Beran, Harry, 1984: "A Liberal Theory of Secession", *Political Studies*, 1984, XXXII, 21-31.
- Beran, Harry, 1988: "Self-Determination: a philosophical perspective", in: Macartney, W.J. Allan (ed.): *Self-determination in the commonwealth*, Aberdeen: The University Press, 23-35.
- Buchanan, Allen, 1991: *Secession - The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder: Westview Press.
- Brunner, Georg, 1986: "Die Rechtsstellung ethnischer Minderheiten in Südosteuropa", *Südosteuropa*, vol. 35, Nr. 5.
- Calic, Janine-Marie, 1995: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen, Konfliktstrukturen, Internationale Lösungsversuche*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Darby, John, 1996: "An intractable conflict? Northern Ireland: A need for pragmatism", in: Rupasinghe, Kumar/Tishkov, Valery A. (Ed.): *Ethnicity and Power in the contemporary world*, New York: United Nations University Press, 199-209.
- De Zayas, Alfred-M., 1989: "A historical survey of twentieth century expulsion", in: Bramwell, Anna (ed.): *Refugees in the Age of Total War*, London: Unwin and Hyman.
- Elazar, Daniel, 1979: "The Role of Federalism in Political Integration", in: ders. (ed.): *Federalism and Political Integration*, Tel Aviv: Turtedove Publishing, 13-57.
- Elazar, Daniel, 1987: *Exploring Federalism*, Lanham: University of America Press.
- Francis, Emerich, 1976: *Interethnic relations*, New York: Elsevier.
- Francis, Emerich, 1965: *Ethnos und Demos*, Berlin: Dunker + Humblot.
- Haas, Hanns/Stuhlpfarrer, Karl, 1977: *Österreich und seine Slowenen*, Wien: Löcher + Wögenstein.
- Hannum, Hurst (ed), 1993: *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Hausleitner, Mariana, 1995: "Nationalitätenprobleme in der Moldaurepublik und die Beziehungen zu den Nachbarstaaten", in: Hatschikjan, Magarditsch/Weilemann, Peter (Hg.): *Nationalismen im Umbruch. Ethnizität, Staat und Politik im neuen Osteuropa*, Köln: Wissenschaft und Politik, 105-123.
- Heintze, Hans-Joachim, 1994: *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht*, Baden-Baden: Nomos.

- Hoškova, Mahulena, 1994: "Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Ukraine", in: Frowein, Jochen/Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan (Hg.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Bd.2, Berlin: Springer, 352-382.
- Ipsen, Knut, 1996: "Die Minderheitensituation im dänisch-deutschen Grenzraum", in: Mohr, Manfred (Hg.): *Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa*, Berlin: Springer, 267-276.
- Kymlicka, Will, 1995: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Clarendon Press.
- Levy, Jacob T., 1997: "Classifying Cultural Rights", in: Shapiro, Ian/Kymlicka, Will (eds.): *Ethnicity and group rights*, New York: New York University Press, 22-66.
- Lijphart, Arend, 1977: *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1979: "Consociation and federation: conceptual and empirical links", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 12 (1979), 499-515.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1991: "The Power-Sharing Approach", in: Montville, Joseph V. (ed.): *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York: Lexington Books, 1991, 491-510.
- Linder, Wolf, 1994: *Swiss Democracy*, London: Macmillan.
- Lindgren, Raymond, 1959: *Norway-Sweden: Union, Disunion and Integration*, New York: Praeger Publishers.
- López Pina, Antonio, 1993: "Die Finanzverfassung Spaniens", in: Kramer, Jutta (Hg.): *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*, Baden-Baden: Nomos, 37-46.
- Lustick, Ian, 1979: "Stability in deeply divided societies: consociationalism versus control", *World Politics*, vol. XXXI, 325-344.
- Marauhn, Thilo, 1993: "Die rechtliche Stellung der walisischen Minderheit in Großbritannien", in: Frowein, Jochen/Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan (Hg.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Bd.1, Berlin: Springer, 160-191.
- Marauhn, Thilo, 1994: "Der Status von Minderheiten im Erziehungswesen und im Medienrecht", in: Frowein, Jochen/Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan (Hg.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Bd.2, Berlin: Springer, 410-450.
- Marko, Joseph, 1994: "Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Slowenien", in: Frowein, Jochen/Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan (Hg.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Bd.2, Berlin: Springer, 320-351.
- McGarry, John/O'Leary, Brendan, 1996: *The Politics of Antagonism. Understanding Northern Ireland*, London: Athlone Press, 2nd Edition.
- McRae, Kenneth D., 1983: *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Meinardus, Ronald, 1985: *Die Türkeipolitik Griechenlands: Der Zypern-, Ägäis- und Minderheitenkonflikt aus der Sicht Athens (1967-1982)*, Frankfurt: Peter Lang.
- Nohlen, Dieter/Hildenbrand, Andreas, 1992: "Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien", in: Nohlen, Dieter/González Encinar, José Juan (Hg.): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, Opladen: Leske & Budrich, 9-44.
- Nolte, Georg, 1993: "Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Ungarn", in: Frowein, Jochen/Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan (Hg.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Bd.1, Berlin: Springer.

- Oellers-Frahm, Karin, 1993: "Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien", in: Frowein, Jochen/Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan (Hg.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Bd.1, Berlin: Springer, 1993, 192-224.
- Oellers-Frahm, Karin, 1994: "Der Status der Minderheitensprachen vor Behörden und Gerichten", in: Frowein, Jochen/Hofmann, Rainer/Oeter, Stefan (Hg.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Bd. 2, Berlin: Springer, 383-409.
- Offe, Claus, 1994: *Der Tunnel am Ende des Lichts*, Frankfurt: Campus.
- O'Leary, Brendan, 1997: "The Conservative Stewardship of Northern Ireland, 1979-97: Sound-bottomed Contradictions or Slow Learning?", *Political Studies*, vol. 45, no.4, 663-676.
- Parejo Alfonso, Luciano, 1991: "Aufbau, Entwicklung und heutiger Stand des spanischen Staates und seiner Autonomen Gemeinschaften", in: Hesse, Joachim Jens/Renzsch, Wolfgang (Hg.): *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 63-76.
- Puschmann, Claudia, 1996: "Zur historischen Dimension der Sprachunterdrückung in Europa vom 18. bis 20. Jahrhundert", in: Bott-Bodenhausen, Karin (Hg.): *Unterdrückte Sprachen*, Frankfurt: Peter Lang, 1996, 15-31.
- Sandford, William, 1996: "Government-Minority Dialogue in Austria. The Ethnic Advisory Councils", *International Journal on Group Rights*, vol. 3, 261-282.
- Schneckener, Ulrich, 1997: "Leviathan im Zerfall. Über Selbstbestimmung und Sezession", *Leviathan*, vol. 25, no.4.
- Senghaas, Dieter, 1992: *Friedensprojekt Europa*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Senghaas, Dieter, 1996: "Provocative Mediation. A Suggestion", *Peace and the Sciences*, vol. 47, 1-4.
- Shapiro, Ian/Kymlicka, Will (eds.), 1997: *Ethnicity and group rights*, New York: New York University Press.
- Sitzler, Kathrin/Seewann, Gerhard, 1995: "Das ungarische Minderheitengesetz: Vorbereitung, Inhalt, öffentliche Diskussion", in: Seewann, Gerhard (Hg.): *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*, München: Oldenbourg, 352-387.
- Suksi, Markku, 1997: "Rechtliche Regelung der Autonomie – Die autonomen Ålandinseln und weitere europäische Beispiele", in: Heintze, Hans-Joachim (Hg.): *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*, Bonn: Dietz, 222-247.
- Troebst, Stefan, 1995: "Die bulgarische Minderheit Moldovas zwischen nationalstaatlichem Zentralismus, gagausischen Autonomismus und transnistrischen Separatismus (1991-1995)", *Südosteuropa*, 44 (1995), 9-10, 560-584.
- Veiter, Theodor, 1980: *Verfassungsrechtslage und Rechtswirklichkeit der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich 1918-1938*, Wien: Braumüller.
- Veiter, Theodor, 1990: "Open Problems of the Treatment and the Rights of Ethnic Groups in Austria", *Europa Ethnica* 2/90, 74-80.
- Wiegandt, Ellen, 1993: "The Jura Question: A Challenge to Swiss Ethnic Peace", in: Howell, D. (ed.): *Roots of Rural Ethnic Mobilisation*, N.Y.: New York University Press, 221-247.